

REVISTA CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 33 - Nº 91  
TERCERA ÉPOCA  
ENERO - ABRIL 2016  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS - VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES

# 91

Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES Universidad Central de Venezuela



CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 33. N° 91  
TERCERA ÉPOCA  
ENERO-ABRIL 2016  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES

# 91



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

## Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

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

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

### **Revista Cuadernos del Cendes**

Año 33, N° 91

Enero-abril 2016

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

© Cendes, UCV 2016

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

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

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

Fax (58-212) 751.26.91

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

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

Carátula Christian Oporto

Corrección de textos Comité Editor

Diagramación Margarita Páez-Pumar

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**



La Revista Cuadernos del Cendes está incluida en la colección SciELO Venezuela: [www.scielo.org.ve](http://www.scielo.org.ve)

# CUA DER NOS DEL CEN DES

Director Fundador  
José Agustín Silva Michelena (†)

**Comité Editor**  
Consuelo Iranzo / Directora  
Carlos Aponte  
Luisa Bethencourt

## **Comité Asesor**

### **Juan Carlos Tedesco**

Instituto Internacional de Planificación  
de la Educación (IIEP), Argentina

### **Oscar Moreno**

Universidad de Buenos Aires (UBA),  
Argentina

### **Enrique Arceo**

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales (Flacso),  
Argentina

### **Amelia Cohn**

Universidad de São Paulo, Brasil

### **Inmaculada Caravaca**

Facultad de Geografía e Historia,  
Universidad de Sevilla, España

### **Cathy A. Rakowski**

Universidad de Ohio, Estados Unidos

### **David Barkin**

Universidad Autónoma Metropolitana,  
Xochimilco, México

### **Asdrúbal Baptista**

Centro de Políticas Públicas,  
Instituto de Estudios Superiores  
de Administración (IESA), Venezuela

### **Gioconda Espina**

Facultad de Ciencias Económicas  
y Sociales, Universidad Central  
de Venezuela (UCV), Venezuela

### **Carmen García Guadilla**

Centro de Estudios del Desarrollo,  
Cendes-UCV, Venezuela

### **Juan Carlos Rey**

Unidad de Ciencias Políticas,  
Instituto de Estudios Avanzados (IDEA),  
Venezuela

### **Hebe C. Vessuri**

Departamento de la Ciencia,  
Instituto de Investigaciones Científicas  
y Tecnológicas (IVIC), Venezuela

## Contenido

### VII

#### Presentación Presentation

#### 1

- El diseño del presupuesto participativo en Venezuela:  
 apuntes a partir de una experiencia municipal  
 Carlos Miguel Rodríguez de Caires
- The Design of Participatory Budgeting in Venezuela:  
 Notes Based on a Municipal Experience

#### 29

- El presidencialismo en México y las limitaciones  
 institucionales de un Estado bloqueado  
 José María Calderón Rodríguez
- The Presidential System in Mexico and the Institutional  
 Limitations of a Stagnant State

#### 45

- Inundaciones y construcción social del riesgo  
 en Buenos Aires.  
 Acciones colectivas, controversias y escenarios  
 de futuro  
 María Gabriela Merlinsky, Melina Ayelén Tobias
- Floods and Social Construction of Risk in Buenos Aires  
 Collective Actions, Controversies and Future Scenarios

#### 65

- Análisis de la posición ideológica del gobierno  
 ecuatoriano en el contexto de la movilización  
 indígena antiextractiva  
 Barbora Vališková
- Analysis of the Ecuadorian Government' Ideological  
 Position in the Context of Anti-extractive Mobilization of  
 Indigenous People

#### Entrevista Interview

#### 95

- Gabriela Simon Bronfenmajer  
 Memorias de una larga y productiva trayectoria  
 profesional  
 Por Carmen García Guadilla
- Gabriela Simon Bronfenmajer  
 Memoirs of a long and Productive Career

**Documento Documents**

**103**

**La gramática del chavismo** Chavism's Grammar  
**Entre la pulsión socialista y el redentorismo popular** Between the Socialist Drive and Popular Redemption  
**Notas de investigación** Research Notes  
Ramón Casanova

**Reseñas Reviews**

**125**

**Proyecto de investigación** Research Project  
**Seguridad alimentaria en Venezuela:** Food Security in Venezuela: the Perspective  
**una mirada desde el ciudadano vulnerable** of Vulnerable Citizens  
Yngrid Candela

**141**

**Evento Event**

**XXXI Congreso Asociación Mexicana de Miembros** XXXI Conference of the Mexican Association of the  
**de Facultades y Escuelas de Nutrición** Members of Nutrition Faculties and Schools  
**Puebla-México, abril 2016** Puebla-México, April 2016  
Marianella Herrera Cuenca

**143**

**Reseña bibliográfica Bibliographical Review**

**El legado de Henri Poincaré al siglo XX** The Legacy of Henri Poincare to the 20th Century  
Por Jesús López

**Información editorial Editorial information**

**147**

**Autores Authors**

**149**

**Normas para autores Standards for authors**

**153**

**Guía de arbitraje Arbitration guidelines**

## Presentación

pp. VII-VIII

Los artículos de este número de *Cuadernos del Cendes* se caracterizan por su diversidad temática y por la variedad de referentes nacionales, aunque todos se sitúan en el marco latinoamericano.

En primer término, Carlos Miguel Rodríguez de Caires revisa los problemas que afectan al diseño del presupuesto participativo en contextos como el venezolano y, más en particular, el del municipio Mariño del estado Nueva Esparta, que han sido adversos a esa experiencia. El análisis aborda ese modelo participativo desde diversas dimensiones como la jurídico-legal, la político-institucional, la participativa, la presupuestaria y la territorial y concluye proponiendo algunas alternativas que lo viabilicen localmente.

En segundo término, José María Calderón Rodríguez trata sobre los reiterados obstáculos que ha tenido la sociedad mexicana para concretar una reforma fiscal significativa que contribuya a consolidar la acción del Estado en esa nación. Resalta en el estudio los factores institucionales y políticos que inciden en esa debilidad tributaria, destacando, en especial, su coexistencia con un influente presidencialismo.

Luego, María Gabriela Merlinsky y Melina Ayelén Tobías exploran el proceso de construcción del riesgo ante la amenaza de inundaciones en la ciudad de Buenos Aires, analizando las razones naturales e institucionales (como el entubamiento de ríos y arroyos), el papel de los procesos de ocupación urbana y, sobre todo, la influencia de distintos actores ante ese proceso. Privilegian su atención hacia los modos de acción colectiva de los grupos afectados y hacia la potencial reducción de la vulnerabilidad que implica su articulación en redes, teniendo como referencia el desastre debido a las inundaciones de abril de 2013.

Barbora Valisková investiga los discursos que sostienen, especialmente entre el 2006 y el 2012, las organizaciones indígenas ecuatorianas y el Presidente Rafael Correa y su gobierno ante el desarrollo de la industria extractiva minera en zonas pobladas por comunidades indígenas. La autora evidencia los crecientes conflictos argumentativos que oponen a esos actores acerca de esa materia, destacando particularmente los cambios y contradicciones que aprecia en la visión oficial acerca de la valoración del riesgo ambiental y del derecho a la participación indígena.

La entrevista a la profesora Gabriela Simón Bronfenmajer, reconocida investigadora social con una prolongada trayectoria en el Cendes, es realizada por Carmen García Guadilla, exdirectora de este Instituto. En esta entrevista se hace un recorrido —desde 1959— por la actividad profesional y sobre todo académica de esta valiosa docente, en la que especialmente

rememora distintos momentos relevantes de la historia del Cendes en los que ella fue una destacada participante.

El documento elaborado por el profesor Ramón Casanova presenta los avances y algunas claves orientadoras de un estudio acerca de la construcción de la identidad política del chavismo, en la que releva la tensión entre el perfil socialista, que despuntó inestablemente entre el 2006 y el 2012, y el perfil como un movimiento «redentorista», concentrado en las demandas de los sectores más pauperizados. Este último perfil ha sido muy poco analizado a pesar de la creciente incidencia que parece haber adquirido en la identidad de esa corriente política.

La profesora Yngrid Candela expone su proyecto de investigación sobre la seguridad alimentaria en Venezuela, el cual indagará sobre los programas alimentarios y nutricionales destinados a los grupos vulnerables, explorando sus efectos y brindando una especial atención al análisis de la percepción que tienen esos sectores acerca de esos programas, sobre los que se aspira formular algunas propuestas de mejora.

La profesora Marianella Herrera presenta en la sección de Eventos los principales temas abordados en el XXXI Congreso de la Asociación Mexicana de miembros de Facultades y Escuelas de Nutrición celebrado en Puebla ente el 26 y el 29 de abril de 2016.

Finalmente, el profesor Jesús López se remonta con entusiasmo a un texto de 1944, para presentar una reseña bibliográfica de *El Legado de Henri Poincaré al siglo XX*, en el que resalta algunas de las contribuciones que hace ese gran matemático a la filosofía del conocimiento, así como a la reflexión sobre la creatividad científica y a su asociación con la creatividad artística.

Comité Editor

## El diseño del presupuesto participativo en Venezuela: apuntes a partir de una experiencia municipal\*

CARLOS MIGUEL RODRIGUES DE CAIRES\*\*

pp. 1-28

### Resumen

El presupuesto participativo es una de las innovaciones institucionales locales más practicadas. Se reconoce que la voluntad política es una condición fundamental para su adopción. Sin embargo, menos interés ha recibido el análisis del diseño metodológico como variable clave de la continuación y éxito de estos procesos. Este artículo analiza los problemas generados en una experiencia venezolana por la carencia de un adecuado diseño, en un entorno marcado por tendencias recentralizadoras, polarización política y debilidad institucional. La revisión de la formulación e implementación de un diseño metodológico pone de relieve la hipótesis central: en condiciones que desincentivan el compromiso político con la participación, la adopción de diseños ajustados a la realidad local es determinante de su viabilidad.

### Palabras clave

Presupuesto Participativo / Diseño metodológico / Venezuela

### Abstract

The participatory budgeting is one of the most practiced local institutional innovations. It is well recognized that the political will is a fundamental condition for its adoption. Less interest, however, has received the analysis of the methodological design as a key variable of the continuation and success of these processes. This paper analyzes the difficulties generated in a Venezuelan experience by the absence of a proper design, in a context marked by recentralizing trends, political polarization and institutional weakness. The review of the formulation and implementation of a methodological design highlights the paper's central hypothesis: in conditions that discourage political commitment toward participation, the adoption of adjusted to local realities designs is crucial for its viability.

### Key words

Participatory Budgeting / Methodological Design / Venezuela

\* Este trabajo ha sido elaborado a partir de la tesis presentada para optar al título de Magister en Planificación del Desarrollo, mención Planificación Global, aprobada con mención excelente, Cendes-UCV, mayo de 2015.

\*\* Politólogo de la Universidad Central de Venezuela-UCV. Becario de la Flacso Ecuador.  
Correo-e: cmrc1884@gmail.com

## Introducción

El fenómeno de la revalorización del ámbito local ha irrumpido con fuerza en las últimas tres décadas, debido a la confluencia de una serie de cambios político-institucionales, socioeconómicos, culturales y tecnológicos. Estas transformaciones se inscriben, de acuerdo con Arocena (1995), en un desplazamiento del paradigma del desarrollo dominante en la modernidad, de carácter universalista, por nuevas perspectivas que recuperan, como valores del orden social, la especificidad, la diferencia y la iniciativa.

En este contexto, los gobiernos locales han incrementado, en distintos grados y bajo diversos arreglos institucionales, su relevancia política, administrativa y financiera, erigiéndose en espacios privilegiados para la experimentación de innovaciones institucionales. Una parte muy importante de estas experiencias ha respondido al objetivo de democratizar la gobernanza local a través de iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (Salvador y Ramió, 2012).

El presupuesto participativo (PP) se ha consolidado en este marco como una de las instituciones de participación local más reconocidas, practicadas y analizadas. Su origen puede rastrearse en la década de 1980 en los municipios brasileños gobernados por el Partido de los Trabajadores (PT), entre los cuales la ciudad de Porto Alegre se constituyó en el principal referente. Desde entonces, y bajo el influjo de su creciente popularidad, el PP se extendió dentro de Brasil, en América Latina y por otros continentes<sup>1</sup> (Cabannes, 2004a). El correlato de esta masificación práctica ha sido la proliferación de modelos, diseños y técnicas, así como la profundización de los debates sobre la naturaleza del PP, sus componentes esenciales y las diferencias que puede admitir su organización y funcionamiento.

En Venezuela, el ejercicio de la participación en el proceso presupuestario municipal tuvo un temprano antecedente en la experiencia desarrollada, a partir de 1989, por la administración de La Causa R, en el municipio Caroní del estado Bolívar (García-Guadilla y González, 2000). La consagración institucional de la participación, no obstante, se produjo una década después, con la formulación de la Constitución de 1999 (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000). En este nuevo marco normativo, el principio participativo adquirió el carácter de valor fundamental del sistema político, remitiéndose su práctica concreta a los municipios.

La propia Constitución creó una instancia para el desarrollo de la planificación participativa municipal —el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP)— y ordenó promover la participación de los ciudadanos a los municipios, a través de sus asociaciones y organizaciones, en la formulación de los planes de inversión, así como en su ejecución y control (art. 184, 2).

<sup>1</sup> Según cálculos divulgados por Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti (2012), para el año 2010 existían en el mundo entre 795 y 1470 experiencias de presupuesto participativo.

Estas disposiciones fueron ampliadas a nivel legal en el régimen relativo al Poder Público Municipal (Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010).

Sin embargo, a pesar de estas normativas formalmente favorables, las expectativas sobre la consolidación de un nuevo modelo de gobernanza local participativa y descentralizada se han visto en buena medida frustradas (López Maya, 2011). Sobre esta evolución han incidido variables diversas tanto de orden nacional como local. En primer lugar, la dinámica conflictiva y polarizada que se ha desplegado en estos años, vinculada al excesivo poder atribuido a la Presidencia de la República, ha incidido en la concentración de los intereses políticos en el ámbito nacional, relegando la política municipal a un segundo y subordinado plano. En segundo lugar, el viraje político-ideológico impuesto por el Ejecutivo Nacional a partir del año 2007 se ha manifestado en una creciente recentralización territorial y en la restricción de la pluralidad asociativa consagrada en la Constitución. En tercer lugar, la pervivencia de prácticas políticas representativas y clientelares, tradicionalmente dominantes en la política municipal, ha influido en la débil adopción y en el limitado desarrollo a nivel local de las instancias participativas estipuladas en la legislación nacional. Finalmente, en cuarto lugar, las debilidades institucionales y los déficits gerenciales que afectan a buena parte de los gobiernos locales han erosionado su capacidad para diseñar e implementar, de manera efectiva, las nuevas estructuras previstas en la legislación.

Este trabajo pone el acento en este último aspecto, a partir del estudio de caso de un municipio mediano gobernado por el partido opositor Acción Democrática (AD). La hipótesis sostenida es la siguiente: el adecuado diseño metodológico de los procesos de participación, ajustado a las características específicas del municipio, es una condición esencial de su implementación, continuidad y viabilidad, especialmente en situaciones en las que la voluntad política de los alcaldes se encuentra limitada tanto por un entorno nacional complejo y restrictivo como por una dinámica municipal en la que proliferan prácticas sociales e institucionales particularistas. A la luz de esta hipótesis y a partir de la caracterización del municipio Mariño del estado Nueva Esparta y el estudio de su experiencia fallida de PP, desarrollada en 2009, se han definido los principales componentes de una metodología para el período 2014-2017.

El trabajo está organizado en cinco secciones. En primer lugar, se repasarán brevemente algunos elementos conceptuales e históricos sobre el PP. En segundo lugar, se comentarán los orígenes y la evolución de este proceso participativo en Venezuela. En tercer lugar, se caracteriza el municipio Mariño en función de las dimensiones y variables definidas en la literatura especializada. En cuarto lugar, se analiza la experiencia desarrollada en el año 2009, identificando las implicaciones prácticas atribuibles a la ausencia de una metodología específica. Y por último, se describe de manera general la metodología propuesta, así como se hace una breve referencia a su implementación como proyecto piloto durante el año 2014.

### **Teoría y práctica del presupuesto participativo: nociones esenciales**

Las crisis de la representación política y la centralización estatal se desplegaron de manera simultánea durante la década de 1980 en América Latina. Mascareño (2010) identifica a este respecto dos procesos convergentes que, al impactar sobre la relación Estado-sociedad, abrieron oportunidades inéditas para la implicación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por un lado, un proceso de «abajo hacia arriba», caracterizado por la expansión territorial de la sociedad civil y, por el otro, un proceso de «arriba hacia abajo», asociado con el avance de la descentralización política. Un caso nacional paradigmático lo constituye, en este sentido, Brasil.

Diversos autores (Navarro, 1998; Sousa Santos, 2004; Harnecker, 2007) coinciden en señalar que las características singulares del contexto sociopolítico y del proceso institucional brasileño, en la coyuntura de la democratización, influyeron decisivamente en el desarrollo de innovaciones participativas exitosas en ese país. En ese sentido, se atribuye la emergencia del PP a la confluencia de variables nacionales y locales especiales, entre las que se incluye: el impulso dado por la Constitución Federal de 1988 a la descentralización política y la participación ciudadana; el fuerte tejido organizativo desarrollado en la sociedad civil y los movimientos sociales urbanos durante la dictadura militar; y la arraigada tradición de pluralismo democrático existente en el PT, así como sus fuertes vínculos organizativos con la sociedad civil.

Si bien se reconoce la existencia de experiencias previas<sup>2</sup> y simultáneas<sup>3</sup> a la de Porto Alegre, existe cierto consenso sobre la singularidad del *orçamento participativo* puesto en práctica en esta ciudad, tras la victoria electoral en 1989 de una coalición de izquierda encabezada por el PT. Su especificidad radica en la creación de una «esfera pública no estatal» (Barceló y Pimentel, 2002), en la cual convergieron autoridades políticas, funcionarios técnicos y ciudadanos organizados y no organizados para abordar conjuntamente la identificación de las necesidades sociales, la selección de las prioridades de inversión y la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos municipales; todo ello con el objetivo explícito de «invertir» dichas prioridades y redistribuir de manera más justa la renta urbana (Cavalcanti y Maia, 2000).

En sendos trabajos de sistematización de esta experiencia, Sousa Santos (2004) y Harnecker (2007) coinciden en señalar como principios centrales del PP: la apertura a la participación universal y su incorporación en procesos deliberativos; la combinación

<sup>2</sup> Harnecker (2007) señala la adopción del PP a inicios de la década de 1980 en el mismo Brasil, en municipios como Pelotas y Lages.

<sup>3</sup> Goldfrank (2006) subraya que casi simultáneamente se iniciaron procesos de experimentación participativa en materia presupuestaria en Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Ciudad Guayana (Venezuela).

compleja de reglas e instancias de democracia directa y representativa; la integración de criterios participativos, redistributivos y técnicos en la asignación de recursos; la adopción de una compleja estructura institucional, sometida a una continua adaptación participativa; la articulación del proceso en un ciclo anual; y la combinación de instancias de participación territorial y temática. Los logros alcanzados por la experiencia se asocian tanto al fortalecimiento del control ciudadano democrático sobre la gestión de gobierno (Harnecker, 2007) como a la mejora tangible de las condiciones sociales y de infraestructura de la ciudad, especialmente de sus sectores más empobrecidos (Banco Mundial, 2008).

Aunque la influencia ejercida por la práctica de Porto Alegre es inculcable, esta experiencia se ha constituido más en un punto referencial que en un modelo (Cabannes, 2005). En ese sentido, desde su consagración, el PP se ha expandido aceleradamente bajo diversas concepciones, diseños y técnicas, negando en la práctica la existencia de un esquema universal (Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez, 2011).

Cabannes (2004a) establece tres períodos en el proceso de proliferación de las prácticas del PP: una primera fase, entre 1989 y 1997, de experimentaciones aisladas dentro de Brasil, impulsadas fundamentalmente por administraciones del PT; una segunda, entre 1997 y 2000, de masificación brasileña, en la cual la innovación es adoptada por partidos de todo el espectro político; y una tercera fase, desplegada a partir del año 2000, de internacionalización y diversificación, durante la cual el PP es implementado bajo heterogéneos diseños en gobiernos locales de prácticamente todo el mundo.

Esta dinámica ha tenido su correlato teórico-conceptual en la formulación de múltiples y divergentes definiciones del PP, más amplias o restrictivas dependiendo de su mayor o menor apego a la experiencia portoalegrense. Estas divergencias remiten al trasfondo ideológico que rodea los debates sobre el mecanismo, inicialmente concebido en el movimiento de la «nueva izquierda» como un instrumento de la radicalización democrática,<sup>4</sup> pero posteriormente adoptado bajo coordenadas tecnocráticas por organismos internacionales como el Banco Mundial y puesto en práctica por sectores políticos de otras orientaciones. Goldfrank (2006) resume este debate al identificar cuatro grandes líneas ideológicas de interpretación del PP (cuadro 1).

<sup>4</sup> Tatagiba y Chaves Teixeira (2007) subrayan que el PP fue inicialmente planteado como un estandarte del «modo petista de gobernar», de matiz contra hegemónico frente al neoliberalismo dominante.

Cuadro 1

**Interpretaciones ideológicas del presupuesto participativo**

Postura Ideológica	Concepción del PP	Autores representativos
Nueva Izquierda	Proceso de control del Estado por los ciudadanos para democratizar su funcionamiento y garantizar la adopción de políticas públicas redistributivas.	Sousa Santos (2004)
Liberal	Instrumento regulado, formal y consultivo para incorporar a las organizaciones ciudadanas en la toma de decisiones locales, con el objeto de mejorar su eficacia y eficiencia.	Tatagiba y Chaves Teixeira (2007)
Ortodoxa	Instrumento funcional a la consolidación de la democracia burguesa mediante la canalización de las reivindicaciones sociales, en instancias subordinadas de bajo potencial transformador.	Baierle (2009)
Conservadora	Práctica antidemocrática que, al sobredimensionar el poder del Ejecutivo sobre el Legislativo, perturba la gobernabilidad y amenaza el funcionamiento de la democracia representativa.	Cavalcanti y Maia (2000)

Fuente: elaboración propia a partir de Goldfrank (2006).

Una de las definiciones más aceptadas es la aportada por Cabannes (2004a: 20), para quien el PP es un «mecanismo (o proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos». Esta definición presenta varias ventajas analíticas, entre las que pueden destacarse: 1) Permite considerar como PP experiencias que adopten tanto un carácter instrumental (mecanismo) como procedimental (proceso); 2) Define al actor participante como «la población», zanjando el dilema entre los ciudadanos organizados y no organizados; 3) Admite tanto versiones deliberativas y decisorias (en las que la población define el uso de los recursos) como consultivas (en las que contribuye a esa definición); y 4) Abarca los PP que se aplican sobre todo el presupuesto y los que solo incluyen una parte de él, independientemente de su proporción.

Debido a su complejidad, uno de los aspectos más relevantes del PP tiene que ver con sus dimensiones y componentes. El propio Cabannes ha formulado una propuesta sobre la estructura analítica del PP<sup>5</sup> que ha demostrado su utilidad en la sistematización y estudio comparativo de casos prácticos. La versión reducida de esta herramienta, compuesta por cuatro dimensiones y 18 variables, fue aplicada por el propio autor (Cabannes, 2005) al estudio de 30 experiencias internacionales, las cuales fueron clasificadas en tres categorías –arreglos mínimos, intermedios y máximos– de acuerdo a la profundidad y el alcance de su desarrollo institucional (cuadro 2).

<sup>5</sup> Esta herramienta analítica tiene dos versiones: una amplia (Cabannes, 2004a) y otra más acotada (Cabannes, 2004b). A los efectos de este trabajo se utiliza la segunda.

Cuadro 2  
**Tipos de arreglo institucional del presupuesto participativo según dimensiones y variables**

Dimensión	Variable	Arreglos	
		Mínimo	Máximo
Participativa (ciudadana)	Instancia de aprobación final del presupuesto	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	Forma de participación	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia directa con participación universal
	Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Consejo del PP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana.
	Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrial	Niveles de barrio, región y ciudad
Participativa (gobierno local)	Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas y actores, con acciones afirmativas y discriminaciones positivas.
	Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas
	Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto	Comisiones específicas
	Grado de ejecución de las demandas aprobadas (al cabo de dos años)	no se publica	Amplia: incluye además de lo anterior, folleto a cada familia, divulgación
Financiera y fiscal	Grado de ejecución de las demandas aprobadas (al cabo de dos años)	Menos del 20%	Más del 80%
	Papel del Poder Legislativo	Opuesto	Activamente involucrado
	Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto total
	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos del equipo municipal	Equipo y su funcionamiento (como transporte)
Normativa y Legal	Discusión de políticas tributarias	No se discuten	Delibera sobre política tributaria
	Grado de institucionalización	Proceso informal	Formalizado (algunas partes básicas) más una autorregulación anual (evolutivo)
	Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vinculos con prácticas de participación (consejos, mesas)
	Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema.
Territorial	Grado de descentralización intramunicipal	Segue las regiones administrativas o subcalidades	Descentralización hacia el conjunto de barrios y comunidades
	Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del Municipio
	Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades

Fuente: Cabannes, 2005: 38.

Otro asunto de interés académico tiene que ver con la forma en que estos diseños institucionales del PP se vinculan con las condiciones del contexto en el que se implementan. Al respecto, Goldfrank (2006) precisa que los resultados de todo proceso participativo dependen de la interacción compleja que se establece entre dos variables: por un lado, la intención de los diseñadores y, por el otro, las condiciones previas existentes en la localidad.

Varios autores (Cabannes, 2004a; Goldfrank, 2006; Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez, 2011) coinciden en identificar un conjunto de condiciones cuya presencia o activación en los municipios es considerada clave para el éxito de estas innovaciones, entre las que se destacan: la voluntad política del alcalde; la presencia y el interés de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general; una clara definición de las reglas del proceso, en la que debería participar la población; la voluntad de capacitar tanto a los ciudadanos como a los funcionarios municipales; la provisión de información clara, suficiente y oportuna a los ciudadanos, empleando distintas herramientas y técnicas; y la jerarquización de demandas por la población utilizando criterios técnicos. Mientras que las dos primeras variables tienen que ver con el entorno sociopolítico preexistente, las últimas cuatro se relacionan con el tipo de diseño que se le asigne al proceso.

### **Presupuesto participativo en Venezuela: experiencias y normas**

El primer antecedente de PP en Venezuela se produjo tras las primeras elecciones directas de alcaldes, realizadas en 1989, cuando, en el municipio Caroní, ubicado al sur del país, en el corazón del área industrial minera, el candidato del partido La Causa R (LCR) obtuvo una sorpresiva victoria.

La elección directa de alcaldes fue una de las principales reformas institucionales impulsadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)<sup>6</sup> con el objeto de hacer frente a la «triple crisis» de institucionalidad, legitimidad y representatividad (Maingon, 2006) que afectaba al sistema representativo vigente desde 1958. La descentralización política cobró fuerza en este contexto como un mecanismo para acercar el poder y la toma de decisiones a la población y mejorar el funcionamiento del aparato estatal (Mascareño, 1990).

La llegada al poder municipal de LCR, ideológicamente afín al PT brasileño, se materializó a partir de la experiencia organizativa acumulada por el movimiento sindical de la ciudad y bajo la promesa de desarrollar una gestión diferente a la de los partidos tradicionales, con el foco colocado en la radicalización democrática y la transparencia administrativa (Scotto,

<sup>6</sup> Instancia creada por el presidente Jaime Lusinchi en 1984 para la formulación de recomendaciones sobre la reforma del sistema político venezolano.

2003). Como explican García-Guadilla y González (2000), el proceso se inició de manera informal mediante la recolección de solicitudes y peticiones para alimentar la formulación presupuestaria, y fue institucionalizándose progresivamente a través del desarrollo de asambleas por sectores en las que la población deliberaba, acordaba y jerarquizaba acciones de inversión, materializadas mediante la asignación de un 40 por ciento de la partida de obras y servicios. Esta práctica se extendió durante tres mandatos municipales, siendo la raíz de un proceso de parroquialización y descentralización intramunicipal.

Durante la década de 1990, se desarrollaron otras experiencias participativas aisladas, como las practicadas en el municipio Libertador de Caracas, bajo la administración de Aristóbulo Istúriz, también del partido LCR (Goldfrank, 2006), y la impulsada en el estado Miranda durante la gestión del gobernador de COPEI, Enrique Mendoza (Aliados Comunicacionales, 2010).

Sin embargo, los avances lentos, contradictorios y desiguales del proceso de descentralización limitaron la capacidad y los incentivos políticos de los gobiernos subnacionales para adoptar innovaciones institucionales relevantes (D'Elía, 2010). A este respecto, Fernández Borge (1999) subraya el débil desarrollo institucional alcanzado por los municipios venezolanos al fin de siglo, cuyas manifestaciones más prominentes incluyen: la poca significación otorgada a los ámbitos submunicipales; la instrumentalización y ritualización de los mecanismos participativos; la ausencia de procesos de planificación del desarrollo local; y la ineficacia global en la asignación de recursos.

Para Penfold (2009), la incapacidad del liderazgo emergido de la descentralización para conformar un nuevo arreglo institucional de carácter federal allanó el camino al ascenso de Hugo Chávez, quien capitalizó el descontento popular con su oferta de convocar una Constituyente para refundar el sistema político como una «democracia participativa y protagónica».

La Constitución de 1999 incorporó señales contradictorias al sistema político. Mientras por un lado exacerbó el presidencialismo y minimizó el rol de los partidos políticos, por el otro incorporó buena parte de los planteamientos formulados por la Copre en lo relativo a la descentralización y la participación ciudadana, estableciendo un marco normativo propicio para el desarrollo de un modelo de gobernanza local participativa y descentralizada. El municipio fue definido como la unidad política primaria, espacio privilegiado para la participación «efectiva, suficiente y oportuna» en la gestión pública (art. 168). A los efectos de viabilizar este mandato, el artículo 182 creó la figura del CLPP como instancia para la planificación participativa, a la vez que orientó a los municipios a promover la participación en la formulación de propuestas de inversión así como en su ejecución, evaluación y control.

Estos principios constitucionales se expresaron a nivel legal en la normativa sancionada entre los años 2001 y 2005<sup>7</sup> para regular el poder municipal. Esta etapa se caracterizó por el énfasis puesto en los CLPP como instancias de articulación y canalización de la vida asociativa municipal. La legislación respectiva los dotó de amplias competencias en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas municipales, asumiendo responsabilidades en la incorporación de la participación en el plan y el presupuesto de inversión municipal. De igual modo, se concedió amplia autonomía a los municipios en el desarrollo de su modelo de gestión participativa. Adicionalmente, se pusieron en práctica nuevos programas para apoyar y orientar el desarrollo de la democracia participativa en los municipios, mediante figuras institucionales como la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento de la Instrumentación, Seguimiento y Evaluación de los CLPP, e iniciativas sociales como la impulsada por la coalición Visor Participativo (González Marregot, 2014a).

López Maya (2011) y Smilde y León (2009) han evidenciado que, especialmente a partir del año 2007, se ha producido un viraje en la estrategia de participación del Ejecutivo Nacional, concretado en el desplazamiento de la democracia participativa, fundada en la interacción plural y autónoma de las comunidades y grupos organizados con el poder municipal, hacia la llamada «democracia protagónica revolucionaria», ejercida por las instancias del Poder Popular directamente articuladas al gobierno central. Este cambio se ha manifestado en una creciente recentralización del Estado<sup>8</sup> mediante la suplantación del modelo de Estado federal y descentralizado por la figura del Estado comunal, dentro del cual se erige una estructura política paralela constituida por instancias territoriales surgidas de la elección indirecta e ideológicamente condicionadas.<sup>9</sup> Del mismo modo, la heterogeneidad y pluralidad participativa es restringida mediante la consagración del consejo comunal, debidamente registrado ante el Ejecutivo Nacional como instancia privilegiada para la participación y a la cual se subordinan los CLPP.

En este contexto complejo y conflictivo, caracterizado por la debilidad de los incentivos para la puesta en práctica del PP por parte de los alcaldes, las experiencias registradas han sido limitadas. A falta de datos oficiales, Zambrano (2007) menciona la existencia de 45 experiencias, mientras que Transparencia Venezuela (2008) identificó 29 casos en un universo de 71 municipios estudiados.

<sup>7</sup> Normas de rango legal como el Decreto-Ley Orgánica de Planificación (2001), la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), en correspondencia con el espíritu de la Constitución, incorporaron algunas disposiciones favorables al desarrollo del modelo de gobernanza local participativa y descentralizada.

<sup>8</sup> De acuerdo con Banko (2008), la participación de Estados y Municipios en el Presupuesto Nacional pasó del 29% en 1998 al 17% en 2006.

<sup>9</sup> El consejo comunal, la comuna, las ciudades comunales, las federaciones comunales y las confederaciones comunales se articulan de manera ascendente en una estructura totalmente independiente con respecto a estados y municipios.

La literatura sobre la materia elaborada en Venezuela incluye, por un lado, distintos esfuerzos para orientar el desarrollo del presupuesto participativo y analizar el marco general para su implementación (Transparencia Venezuela, 2004; Bernardo, 2008; Rodríguez de Sanoja, 2009; Reggio Gómez, 2010; Goldfrank, 2011) y, por el otro, varios trabajos enfocados en sistematizar experiencias y prácticas ensayadas en distintos municipios (López, 1999; Harnecker, 2005, 2008; Zambrano, 2007; Aliados Comunicacionales, 2010).

Estos trabajos dan cuenta de la diversidad de fórmulas adoptadas, sin que resulten determinantes factores como la ubicación de los municipios, su tamaño, su capacidad fiscal o la orientación política del partido gobernante. En ese sentido, a pesar de la obligatoriedad legal, es claro que la condición clave para la puesta en práctica del proceso continúa siendo la voluntad política del alcalde y su equipo de gobierno.

Junto al rol de la voluntad política en la adopción de la iniciativa, la heterogeneidad de diseños y metodologías aplicadas revela la importancia de atender los condicionamientos locales para lograr su efectiva implementación y la generación de resultados acordes con las expectativas y objetivos propuestos. Este asunto resulta de especial trascendencia cuando se encara la iniciativa de procesos de PP para los cuales se cuenta con la voluntad política del alcalde, pero se carece de experiencia institucional y se enfrenta un entorno sociopolítico y jurídico-institucional complejo e incierto. Estas condiciones han podido identificarse en el municipio Mariño.

### **El municipio Mariño: condiciones para la implementación del PP**

El municipio Mariño está ubicado al sureste de la isla de Margarita, la más grande y poblada de las tres que conforman el estado Nueva Esparta. Su superficie territorial es de 39 kilómetros cuadrados, los cuales representan apenas un 3,4 por ciento del territorio estatal. Su población según proyecciones del censo oficial del año 2011 es de 113.120 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2011). Su capital, Porlamar, es el principal centro urbano del estado, asiento de una amplia y diversa oferta comercial, turística, recreativa y de servicios.

En el ámbito político-institucional, el municipio Mariño fue creado primero como Municipio Autónomo por la Ley de División Político-Territorial del estado Nueva Esparta de 1987. Aunque Mariño no ha vivido un proceso de parroquialización y carece de una división político-administrativa formal, en términos sociourbanos son identificables tres grandes áreas: 1) la zona oeste y norte, en la que predominan desarrollos habitacionales populares y asentamientos informales; 2) la zona centro, ocupada por actividades comerciales y, en menor medida, usos residenciales; y 3) la zona este, en la que conviven urbanizaciones acomodadas con sectores populares de vieja data.

Desde el año 2008, la alcaldía está dirigida por Alfredo Díaz, dirigente local del partido AD, reelecto en 2013 para el período 2014-2017 con un 54,35 por ciento de la votación

(Consejo Nacional Electoral, 2013). Díaz lidera en el municipio la coalición política Mesa de la Unidad Democrática (MUD), que también controla la mayoría en el Concejo Municipal en una relación de ocho a uno con respecto al oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). El CLPP, por su parte, está compuesto por 21 miembros: junto al alcalde y a los concejales, participan siete representantes por sectores territoriales y cuatro por áreas temáticas.

La organización y participación en el municipio se desarrolla a través de diversas formas asociativas. Además de los 69 consejos comunales registrados formalmente, existe presencia de asociaciones de vecinos y juntas de condominio en distintas zonas residenciales tanto en sectores medios como en sectores populares. En el ámbito sectorial, hay un predominio claro de organizaciones deportivas y culturales, aunque también hay una fuerte expresión de asociaciones ambientales y gremios económicos.

El análisis del municipio como escenario de aplicación del PP puede realizarse aplicando parcialmente las condiciones y variables definidas en la literatura por Cabannes, clasificadas en cuatro grandes dimensiones.

### **Dimensión normativa y jurídico-legal**

El presupuesto participativo en Venezuela emana de un mandato jurídico nacional. Si bien la Constitución incorpora orientaciones favorables al fortalecimiento de los municipios como espacios autónomos privilegiados para la participación ciudadana, el posterior desarrollo legislativo relativo a esta materia ha estado dominado por sesgos recentralizadores e intenciones de captura e instrumentalización del impulso participativo. Estas normas legislativas han dificultado el desarrollo de las políticas de participación municipal (Casella, 2010), especialmente en entidades dirigidas por fuerzas políticas de oposición. El pormenorizado y restrictivo marco jurídico nacional sobre temas de participación ha reducido en los hechos la potestad normativa de los municipios, dejando pocos aspectos sustantivos a su regulación y uniformando los contenidos en función del llamado proyecto socialista.

En parte vinculado con la falta de incentivos políticos para normar la participación, el Concejo Municipal, con mayoría favorable al alcalde Alfredo Díaz desde su elección en el año 2008, ha dejado en un segundo plano de su agenda legislativa el tema de la participación ciudadana: en el período 2009-2013, solo dos de las 29 ordenanzas sancionadas se han referido a este asunto (Concejo Municipal de Mariño, 2014).

Esta desatención ha quedado evidenciada en el estudio realizado por el Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM) durante 2014, en el cual se valoró el nivel de desarrollo legislativo de la participación ciudadana en 25 municipios gobernados por fuerzas opositoras, quedando Mariño en la posición 23 con un puntaje de 0,08 sobre 1 (González Marregot, 2014b).

La débil potestad normativa se evidencia en la Ordenanza sobre el CLPP del Municipio Mariño (2011), actualizada en 2011 en acatamiento del mandato establecido en la reforma de la Ley de los CLPP, promulgada a finales de 2010. En esta norma se reproduce el contenido de la ley nacional, incluida la regulación del PP, con la sola sustitución de las referencias al proyecto socialista por una caracterización de la participación como «democrática, pluralista y solidaria» (Art. 1).

Del mismo modo, la ordenanza se arroga autonomía en la definición de la constitución del CLPP. A partir del doble hecho de que el municipio no está parroquializado y no cuenta formalmente con comunas registradas, la participación ciudadana quedó remitida a siete consejeros vecinales y comunitarios y cuatro consejeros sectoriales. Los primeros son electos en siete zonas, surgidas de la aglomeración de consejos comunales aledaños en un número que varía de 8 a 12, mientras que los segundos son votados entre las organizaciones sectoriales que participan en los ámbitos de Desarrollo Social, Economía Local, Educación y Cultura, y Servicios Públicos.

### **Dimensión político-institucional**

La voluntad política del alcalde es reconocida como un factor clave de éxito del PP. En Mariño tiene especial relevancia, no solo por el carácter presidencialista del sistema de gobierno municipal, sino por las características específicas del liderazgo del alcalde Alfredo Díaz. Como acertadamente apunta Wampler (2008), el alcalde en un sistema presidencialista administra un considerable margen de maniobra para la definición de las políticas públicas municipales, especialmente en materia de participación. Por otro lado, la condición de opositor al gobierno nacional del alcalde Díaz refuerza su nivel de autonomía y sus incentivos para la práctica de innovaciones participativas.

En cuanto a los incentivos para delegar autoridad en instancias participativas, en el municipio Mariño predomina el interés del alcalde por fortalecer sus vínculos directos con los liderazgos comunitarios y la necesidad de posicionarse a sí mismo y a su partido como favorables a la participación. Esto se asocia con el estilo político adoptado por el alcalde, quien ha dado forma a su gestión a partir de la premisa de la inclusión de todos, sin distinciones ni discriminaciones, como manera de diferenciarse de la preeminencia concedida por el chavismo a la lealtad política en sus relaciones con la sociedad organizada. En este marco se inscribe el esfuerzo por revertir y superar la desconfianza que ha dominado la relación entre los consejos comunales y las alcaldías, mediante el desarrollo de nexos más intensos con estas instancias (Machado, 2009).

La voluntad política del alcalde está expresada concretamente en el Programa de Gobierno que acompañó su candidatura a la reelección, en el cual se incorporó como estrategia «el fortalecimiento de los presupuestos participativos» mediante «una metodología

técnica participativa que organice las consultas para que las propias comunidades definan las prioridades y obras que necesitan y velen por su efectivo cumplimiento» (Díaz, 2013: 48). Esta orientación se corresponde con las directrices programáticas emanadas de la MUD para dichos comicios municipales, en las que se incentiva al desarrollo de un modelo de participación ciudadana democrático, autónomo y plural, que contraste con la propuesta gubernamental e incorpore las distintas formas asociativas existentes en el municipio en instancias de participación como el PP (Mesa de la Unidad Democrática, 2013).

Este trabajo programático cristalizó luego de las elecciones en la conformación del PAGGM, como red de asistencia técnica para los gobiernos municipales del campo opositor. Esta instancia ofreció a Mariño ser sede de su encuentro nacional sobre participación ciudadana, evento en el que más de 40 municipios intercambiaron experiencias sobre la materia. Este encuentro tuvo mucha influencia en la relevancia otorgada por el alcalde y su equipo de gobierno al asunto, creando un contexto político más propicio a la adopción de innovaciones participativas.

Otra variable relevante tiene que ver con el fuerte liderazgo político ejercido por el alcalde en el municipio, sostenido sobre una larga trayectoria que incluye el ejercicio como concejal durante 13 años. Este ascendiente se relaciona también con la fuerte e histórica presencia de su partido, AD, en el municipio. Esta organización ha operado como una plataforma política determinante en los sucesivos éxitos electorales que ha obtenido el alcalde y las opciones que ha respaldado. Tal peso político también se expresa en las relaciones que sostiene con los partidos aliados, ejemplificada por la fuerte influencia ejercida por Díaz en la confección de la plantilla de candidatos al Concejo Municipal que acompañó su fórmula.

A nivel institucional, este dominio político es palpable en el control pleno del alcalde sobre el Concejo Municipal y el CLPP, instancias en las cuales mantiene una mayoría superior a la calificada. La marginal presencia de las fuerzas del chavismo en la institucionalidad municipal explica la poca capacidad que tiene de afectar o reducir el margen de maniobra del alcalde. A pesar de contar con el apoyo político de los gobiernos nacional y estatal, el chavismo local tiene poca fuerza e incentivos para adoptar una estrategia de movilización y presión política activa. En esto también influye, como advierten Schneider y Welp (2011), la lógica de «nacionalización» del conflicto político local.

Otro asunto de relevancia tiene que ver con las capacidades institucionales de la Alcaldía. En esta materia es visible la dispersión de la política de participación ciudadana, consecuencia de la ausencia de un órgano responsable del área. Ejercen influencia sobre la estrategia participativa unidades de carácter político, social y administrativo, sin que exista forma alguna de coordinación. La unidad que hace las veces de órgano rector de la participación, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, sufre debilidades como la limitación a una sola forma asociativa, la restricción a tareas operativas y la subordinación

en la estructura institucional. En parte por ello, existe poca coordinación estratégica y operativa dentro de los programas de participación ciudadana, y menos aún entre estos y la planificación municipal o la política social (Alcaldía del Municipio Mariño, 2015).

Otra manifestación de este déficit se vincula al CLPP. En un estudio sobre el nivel de desarrollo institucional de 25 consejos locales establecidos en municipios dirigidos por fuerzas de la MUD, el municipio Mariño se ubicó en la posición 19, con un puntaje de 0,35 sobre 1. La carencia de Sala Técnica, la ausencia de Plan Municipal de Desarrollo y la falta de instrumentos como los mapas de necesidades sociales influyeron en esta baja calificación (González Marregot, 2014b).

Parte de estas carencias, en especial en materia de planificación estratégica, han sido abordadas tras la reelección del alcalde. En este sentido, la creación, a inicios de 2014 de la Comisión Ejecutiva para el Reimpulso de la Transformación de Mariño y de la Dirección de Proyectos Especiales, ha dado como fruto el diseño y la formulación participativa de unos Lineamientos de Corto Plazo y de una propuesta inicial de Plan de Desarrollo para el período 2014-2017.

### **Dimensión participativa**

La carencia de una política institucional de participación ciudadana se expresa en la ausencia de un mecanismo de sistematización e integración de las diversas formas asociativas existentes en el municipio Mariño. En este sentido, la estructura de trabajo informalmente aceptada es la prevista en la Ordenanza del CLPP, compuesta por siete zonas en la dimensión territorial y cuatro sectores en el ámbito temático.

Las organizaciones comunitarias, particularmente el consejo comunal, predominan en el ámbito territorial. Según el registro del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, actualizado en febrero de 2015, Mariño tiene 69 consejos, los cuales se distribuyen entre 8 y 12 por cada zona. A pesar del impulso ofrecido a esta figura tanto desde el nivel nacional como en la propia gestión municipal, el índice de consejos por habitantes en el municipio es de 1 por cada 1594 habitantes, muy inferior al promedio nacional (684 habitantes) y por debajo de municipios vecinos como Arismendi (1156), García (1211) y Maneiro (1491).

Esto se relaciona con el hecho de que en el municipio no se ha consolidado un monopolio sobre las formas organizativas. A este respecto, es interesante constatar la presencia de asociaciones de vecinos tanto en sectores medios como en comunidades populares, así como una alta densidad de juntas de condominio en los conjuntos residenciales del este de la ciudad.

Las relaciones de los consejos comunales con la alcaldía han ido migrando del rechazo al respaldo por efecto del trabajo político-institucional desarrollado en el municipio, apuntalado

en la promoción de la constitución de nuevos consejos y el ofrecimiento de cooperación y apoyo material a los ya constituidos.

En cuanto a la dimensión sectorial, existe una mayor difusión a nivel comunitario de entidades para la promoción del deporte y la cultura: la alcaldía registra 53 organizaciones con fines deportivos y 27 organizaciones culturales (Alcaldía del Municipio Mariño, 2013). Adicionalmente, se evidencia un creciente interés en los sectores medios por asociaciones formales dedicadas al tema ambiental, así como instancias gremiales y económicas en las ramas del comercio, el turismo y la pesca.

### **Dimensión presupuestaria**

El proceso presupuestario en Mariño está sometido a un fuerte control del Ejecutivo Municipal, el cual diseña y formula íntegramente la propuesta presupuestaria a través de sus procesos decisorios internos. En este sentido, las instancias aprobatorias del CLPP y el Concejo Municipal, sometidas al control político del alcalde, tienden a tener muy poca incidencia efectiva en ese proceso.

De acuerdo con la «Ordenanza del presupuesto de ingresos y gastos del año 2014» (2014), el presupuesto estimado para ese año fue de 648 millones de bolívares. El cálculo del presupuesto per cápita arroja una cifra relativamente alta de 5.892 bs./habitante, superior incluso al próspero municipio Maneiro (5.216 bs./hab.). En cuanto al nivel de autonomía financiera, el 87 por ciento de los ingresos estimados son propios, siendo el rubro más importante el de patente de industria y comercio, el cual, por sí solo, representa un 57 por ciento de los ingresos presupuestarios.

En lo relativo a la estructura de gastos, la distribución por sectores da cuenta del peso de los gastos de la Dirección Superior del Municipio (38,5 por ciento) y del Desarrollo Urbano, Vivienda y Servicios Conexos (34,1 por ciento), en el cual se incorporan las inversiones en obras. La elevada capacidad de inversión del municipio se expresa en la asignación de un 23,8 por ciento del total del presupuesto para la ejecución de obras.

### **Dimensión territorial**

El municipio Mariño no ha vivido un proceso de descentralización intramunicipal y, por lo tanto, carece de una división político-administrativa formal. Se trata de un municipio eminentemente urbano, de poca extensión territorial y alta densidad poblacional.

La principal unidad territorial es el sector: la alcaldía maneja para efectos de la planificación de obras una estructura de treinta y ocho sectores. A nivel intermedio, se identifican tres grandes zonas, estructuradas en torno a patrones socioterritoriales diferenciados: el primero, correspondiente a la ciudad formal; el segundo, establecido sobre las urbanizaciones residenciales populares, con una dotación regular de servicios y una trama urbana sólida pero

deficiente; y el tercero, compuesto por zonas de ocupación irregular más reciente, excluidas del proceso de urbanización y carentes de servicios básicos.

### **La experiencia fallida de 2009: voluntad política sin metodología técnica<sup>10</sup>**

Tras inaugurarse en el año 2009 la gestión municipal, el alcalde, en consulta directa con el entonces director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, decidió implementar el proceso de PP. La motivación fue doble: por un lado, crear un mecanismo directo para escuchar y canalizar las necesidades de las comunidades; por el otro, dar cumplimiento a la obligación legal respectiva.

El proceso inició en junio de 2009 con la definición por parte del equipo ejecutivo municipal de un cronograma de asambleas de ciudadanos por zonas y con la planificación de los recursos requeridos para su realización. Se adoptó el criterio exclusivamente territorial y la división se realizó por sectores, programándose treinta reuniones que permitieran un acercamiento más inmediato a las necesidades comunitarias.

Las asambleas estuvieron abiertas a los ciudadanos individuales y fueron objeto de amplia difusión, alcanzándose una asistencia estimada promedio de sesenta participantes, bastante pareja en los distintos sectores, aunque con una mayor concurrencia general en sectores populares (Alcaldía del Municipio Mariño, 2009). En cuanto a las organizaciones participantes, se registró un predominio de los consejos comunales, con menor, pero reconocible, presencia de asociaciones vecinales y sectoriales, entre las cuales destacaron las deportivas y culturales. Las autoridades políticas asistentes incluyeron al alcalde, algunos concejales y buena parte de los directores y jefes de división de la alcaldía. El CLPP tuvo presencia por medio de sus consejeros comunitarios y sectoriales, aunque participando como asistentes sin ningún estatus especial.

La ausencia de un mecanismo preestablecido y una agenda clara condujo a que las asambleas se desarrollaran, en general, de manera atropellada y desordenada. La posibilidad de que cualquier persona pudiera intervenir –aunque intentó restringirse y orientarse– condujo a que las participaciones se dispersaran en dos sentidos: por un lado, fueron comunes las solicitudes y demandas individuales, generalmente relativas a ayudas sociales o mejoras de vivienda; por el otro, algunas intervenciones, sobre todo de voceros de consejos comunales vinculados al chavismo, se perfilaron como cuestionamientos de carácter político contra el alcalde.

Las demandas, en general presentadas de manera informal y sin soportes físicos, se refirieron sobre todo a infraestructura deportiva; vialidad, aceras y brocales; e instalación

<sup>10</sup> Esta sección fue elaborada a partir de entrevistas realizadas, durante los meses de enero y febrero de 2015, a funcionarios involucrados en el proceso.

o mejora de redes de servicios básicos, fundamentalmente aguas servidas. Las asambleas solían concluir con el compromiso general de que las demandas serían revisadas, analizadas y jerarquizadas en función de atender las que se consideraran más prioritarias.

La etapa de formulación presupuestaria se canalizó a través de los procesos administrativos tradicionales, imponiéndose la lógica política y la lógica técnica sobre la participativa. Las demandas y solicitudes recogidas, al rebasar las expectativas de los organizadores y ser consideradas de baja calidad técnica y limitada representatividad social, tuvieron una cabida restringida en la formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal del año 2010. Las demandas de obras y servicios que fueron incorporadas tendieron a ser aquellas ya previstas por la Dirección de Infraestructura.

Ante la inadecuada gestión de las expectativas sociales, el alcalde y su equipo de gobierno consideraron inconveniente políticamente desarrollar el proceso durante el año 2010, sustituyéndose el PP por mecanismos diversos de evaluación como las encuestas de opinión.

Por sus rasgos fundamentales, esta experiencia se inscribe en el modelo de PP considerado dominante en América Latina, caracterizado por procesos en los que: 1) las demandas están construidas a partir de identidades comunitarias; 2) hay un bajo nivel de impacto sobre las políticas municipales; 3) el proceso responde a una concepción instrumental y se encuentra subordinado a las instituciones representativas; 4) el alcance es consultivo; y 5) se privilegia la participación de organizaciones sociales ya constituidas (Montecinos, 2012).

En lo relativo a las condiciones de éxito, la voluntad política del alcalde está reflejada en la dedicación, de tiempo y esfuerzo, implicada en su participación personal en las asambleas. Sin embargo, esta voluntad se canalizó en un arreglo de carácter consultivo, limitado al propósito de «acercarse» a las comunidades y «escuchar» sus necesidades, con el objetivo último de reforzar la legitimidad y confianza en el gobierno local.

La presencia e interés de las organizaciones sociales y la ciudadanía está manifestada en: la concurrencia, diversa en términos de tipo de asociaciones; correlación entre participantes organizados y no organizados; y posturas políticas. Sin embargo, el peso de prácticas clientelares se reflejó en las asambleas por medio de la primacía de demandas particulares, mientras que la incidencia conflictiva de la polarización política se planteó en intervenciones de carácter partidista, enfocadas en respaldar o criticar al alcalde. Esto tiene que ver con la cooptación del espacio participativo por las lógicas convencionales.

Otras condiciones claves para el éxito del PP, relacionadas con el diseño del proceso, no fueron proporcionadas: no hubo una definición clara de las reglas del proceso; no se incluyeron instancias de capacitación; se produjeron fallas en la provisión de información a los ciudadanos; y se omitió la creación de mecanismo para que la población jerarquizara las demandas mediante criterios técnicos. En estos déficits puede rastrearse el fracaso e interrupción del proceso (cuadro 3).

Cuadro 3  
**Arreglo institucional del PP en el municipio Mariño (2009)**

Dimensión	Variable	Desempeño en el municipio Mariño
Participativa (ciudadanía)	Instancia de aprobación final del presupuesto	<b>Intermedio:</b> la población fue consultada previamente para el diseño del Plan y el Presupuesto de Inversión
	Forma de participación	<b>Entre intermedio y Máximo:</b> la participación fue abierta a todos los individuos, pero voceros y representantes de asociaciones tuvieron informalmente un estatuto especial.
	Órgano de decisión de la priorización	<b>Mínimo:</b> la priorización presupuestaria fue decisión exclusiva del gobierno local
	Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	
Participativa (gobierno local)	Participación comunitaria o participación ciudadana	<b>Mínimo:</b> la participación se realizó a nivel barrial-comunitario exclusivamente.
	Grado de participación de los excluidos	<b>Mínimo:</b> se realizaron plenarios barriales sin conceder estatuto especial a algún grupo poblacional o actor social específico.
	Fiscalización y control de la ejecución	<b>Mínimo:</b> responsabilidad exclusiva del Ejecutivo Municipal siguiendo los procesos administrativos tradicionales.
	Grado de información, divulgación y resultados	<b>Mínimo:</b> no fueron publicados.
	Grado de ejecución de las demandas aprobadas (al cabo de dos años)	<b>No Aplica:</b> no hubo registro de demandas aprobadas por el PP. Aquellas que fueron incorporadas respondieron al hecho de que ya estaban previstas o habían sido previamente consideradas en la planificación institucional.
	Papel del Poder Legislativo	<b>Máximo:</b> los concejales favorables al alcalde participaron en las asambleas. Los opositores fueron invitados, pero no quisieron participar.
Financiera y fiscal	Valor de los recursos debatidos	<b>No Aplica:</b> no se estipuló un monto específico para ser debatido en el PP. Formalmente era todo el Presupuesto de Inversión (para entonces, alrededor de un 40% del presupuesto total).
	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	<b>No Aplica:</b> no se estipuló un presupuesto específico para el PP. Los costos de convocatoria, movilización y organización fueron cubiertos con el presupuesto regular de la Dirección General.
Normativa y Legal	Discusión de políticas tributarias	<b>Mínimo:</b> no se discutieron.
	Grado de institucionalización	<b>Intermedio:</b> el PP estaba institucionalizado por normas nacionales.
Territorial	Lógica instrumental o de participación	<b>Mínimo:</b> el PP respondía a un doble criterio: formal, para cumplir con la norma; y consultivo, para lograr contacto directo con las comunidades y legitimar al alcalde y sus decisiones.
	Relación con otros instrumentos de planificación	<b>Mínimo:</b> el PP se desarrolló sin contar con Plan Municipal de Desarrollo.
	Grado de descentralización intramunicipal	<b>Entre intermedio y Máximo:</b> las asambleas fueron organizadas a nivel de sectores.
	Grado de ruralización	<b>Intermedio:</b> el PP se realizó en todo el Municipio, completamente urbano.
	Grado de inversión de prioridades territoriales	<b>No Aplica:</b> la falta de registro de obras del PP impide percibir los ámbitos urbanos más beneficiados, aunque, en general, la gestión municipal ha puesto énfasis en la integración a la ciudad formal de sectores deteriorados o totalmente informales.

Fuente: elaboración propia a partir de Cabannes, 2004b: 14-15.

### La experiencia piloto de 2014: la prueba del diseño metodológico<sup>11</sup>

La propuesta metodológica formulada se nutre de cinco fuentes principales: 1) la revisión del marco jurídico vigente; 2) la caracterización de la realidad municipal; 3) la evaluación de la visión y objetivos de la gestión municipal; 4) la valoración del conocimiento teórico desarrollado en la materia; y 5) el análisis de otras experiencias reconocidas tanto a nivel nacional como internacional.

La noción de PP asumida es la estipulada en la legislación nacional, en la cual se le define como:

El mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas del municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan de Inversión Municipal con el propósito de materializarlo en proyectos para permitir el desarrollo del municipio, atendiendo a las necesidades, potencialidades y propuestas de las organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales ante el Consejo Local de Planificación Pública (Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010, art. 5, 9).

La estructura de participación se integra de acuerdo a la función municipal que cumplen los actores y sus responsabilidades en el proceso (cuadro 4).

Cuadro 4

#### Estructura de participación en el PP del municipio Mariño, 2014

Actor	Función Municipal	Intervención en el PP
Alcalde y equipo de gobierno	Ejecutiva	Diseño, planificación y conducción del proceso participativo.
Concejo Municipal	Legislativa	Participación no vinculante en las consultas. Participación en la aprobación en primera instancia del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal. Discusión y aprobación legal de la Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos.
Consejo Local de Planificación Pública	Planificadora	Coordinación del proceso. Cooperación en la organización y desarrollo del diagnóstico participativo.
Organizaciones Comunitarias, Vecinales y Sectoriales	Participativa	Canalización de demandas y necesidades en el diagnóstico participativo. Contraloría social.

Fuente: elaboración propia.

<sup>11</sup> La propuesta metodológica está desarrollada en detalle en Rodríguez, 2015.

La estructura organizativa, compuesta por cuatro niveles, responde al propósito de garantizar un grado adecuado de coordinación y transversalidad en la gestión del proceso (cuadro 5).

Cuadro 5

**Estructura organizativa del PP del municipio Mariño, 2014**

Nivel	Responsable	Funciones
Directivo	Alcalde	Dirección política del proceso.
Estratégico	Comisión Municipal del Presupuesto Participativo	Planificación, conducción, control y evaluación del proceso.
Apoyo Técnico	Dirección de Proyectos Especiales	Evaluación de diseño metodológico Inducción, capacitación y asistencia técnica.
Operativo	Dirección de Apoyo a los Consejos Comunales Secretaría del CLPP.	Implementación del proceso.

Fuente: elaboración propia

Especial relevancia tiene la creación de la Comisión Municipal del PP como entidad dirigida por el alcalde para planificar, conducir y controlar el proceso anual. Su composición intenta conjugar las diferentes lógicas –política, técnica, social y participativa–, incorporando como miembros a funcionarios directivos de las distintas dependencias municipales y a representantes ciudadanos ante el CLPP<sup>12</sup>.

La participación de la comunidad organizada se canaliza en dos niveles: territorial, a través de las organizaciones comunitarias y vecinales, categoría en la que se incluyen los consejos comunales –en condición especial por su predominio–, las asociaciones de vecinos y las juntas de condominio; y en el nivel temático, por medio de las organizaciones sectoriales, entre las que se cuentan las asociaciones con fines deportivos, culturales, gremiales, ambientales, y otras de naturaleza temática.

La inexperiencia en procesos de PP y la diversidad socioespacial del municipio Mariño justifican la adopción inicial de un diseño limitado a la organización territorial, con el

<sup>12</sup> La Comisión está integrada por: el alcalde, quien la preside; el director general o un representante de la Dirección General; el director de Planificación y Presupuesto; el director de Administración y Finanzas, el director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales; el jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano; el director de Proyectos Especiales; el vicepresidente del CLPP; un consejo del CLPP elegido de su seno por los consejeros comunitarios; y un consejero del CLPP elegido de su seno por los consejeros sectoriales.

cual se intenta asimilar la compleja composición urbana. Ante la ausencia de referentes político-administrativos, la estructura zonal más oportuna es la ofrecida por los 7 ámbitos territoriales del CLPP. Por otro lado, el ámbito competencial abarcado por el PP responde a la delimitación legal de los proyectos de inversión, dentro de los cuales se distinguen 8 áreas: Asistencia social; Cultura y educación; Deportes; Salud; Seguridad ciudadana; Espacios públicos; Vialidad y transporte urbano; y Servicios básicos y saneamiento.

Un asunto de crucial relevancia tiene que ver con las normas para la distribución y asignación de recursos. Los criterios aplicados constituyen mínimos iniciales que buscan asegurar viabilidad política y financiera para la experiencia, estableciendo como monto, sujeto a discusión, una porción indicativa fija del 10 por ciento del presupuesto de inversión anual. El establecimiento de criterios de distribución entre ámbitos territoriales se considera inconveniente debido a que esta división zonal no está institucionalizada y no corresponde a las unidades de planificación municipal. Por ello, la distribución se define, sobre todo, en el ámbito municipal.

Otro asunto fundamental establecido en la metodología es el de los criterios de evaluación de las propuestas de inversión. El instrumento diseñado contiene dos secciones: la primera, para valorar la factibilidad técnica, jurídica y económica de las propuestas; la segunda, para medir sus parámetros demográficos, sociales y políticos. La calificación puntuada permite determinar la jerarquía de prioridades según esta valoración integral. Adicionalmente, la entrega de las propuestas debe acompañarse del acta de la asamblea durante la cual las organizaciones definieron sus demandas, con las firmas respectivas de los participantes.

El funcionamiento operativo está ordenado en torno al diseño de un instrumento básico para la presentación de propuestas de inversión —con su respectivo instructivo— que permite recoger de manera uniforme la información sobre las distintas necesidades y demandas de las comunidades organizadas. Incluye datos sobre la identificación de la organización, su visión de la comunidad, las propuestas para alcanzarla y los responsables de hacer control social a la eventual ejecución de los proyectos.

Mecanismos comunicacionales, informativos y de capacitación, omitidos totalmente en la experiencia previa, son integrados al diseño y articulados en el ciclo anual. Sobre la base del proceso general legalmente establecido, el diseño metodológico incluye cinco fases. Sus mayores innovaciones son: la incorporación de una fase preparatoria de planificación; la reestructuración del diagnóstico en dos momentos, a nivel de las organizaciones individuales y a nivel del ámbito territorial; la realización de una evaluación tecno-política de las propuestas y la divulgación pública de sus resultados; y el desarrollo de una fase de contraloría social, con responsabilidades precisas (cuadro 6).

Cuadro 6

**Ciclo anual del PP en el municipio Mariño, 2014**

Fase	Contenido	Etapas/Actividades
Preparación	Planificación y organización del proceso	Instalación Comisión Municipal del PP Elaboración cronograma Diseño política comunicacional e informativa Preparación inducción Realización talleres inductivos Distribución instrumento presentación de propuestas
Diagnóstico	Recolección de demandas y necesidades	Presentación metodología ante CLPP Realización asambleas organizacionales Realización asambleas territoriales Sistematización planillas Realización visitas y contactos directos Elaboración informe final diagnóstico participativo
Formulación	Priorización y formalización de propuestas de inversión	Aprobación informe final en Comisión Municipal del PP Elaboración Plan y Presupuesto de Inversión
Aprobación	Aprobación de plan y presupuesto de inversión	Aprobación Plan y Presupuesto por CLPP Formulación Ordenanza de Presupuesto Aprobación Ordenanza por Concejo Municipal
Ejecución y control	Ejecución de proyectos de inversión	Difusión propuestas aprobadas Realización talleres contraloría social Realización proceso ejecución de obras

Fuente: elaboración propia.

Este diseño en detalle fue adoptado de manera parcial por las autoridades de la alcaldía durante el proceso de confección del presupuesto para el año 2015. Esta iniciativa se produjo tras un trabajo de creación de viabilidad interna a través de reuniones y presentaciones. Debido al inicio tardío del proceso de implantación —en septiembre y no en mayo, como establecía el cronograma—, se reformuló el diseño en una versión más corta. Parte de los cambios incluyeron la asignación de las responsabilidades de la comisión a la Dirección General y la restricción de la convocatoria a un grupo más reducido de organizaciones, fundamentalmente consejos comunales, lo que redujo el universo de 69 a 32 consejos y obligó a cambiar el segundo nivel de consultas de los ámbitos territoriales a un único ámbito municipal.

Luego de realizada la fase de reuniones de las organizaciones, las asambleas generales del municipio<sup>13</sup> concitaron la participación de 25 asociaciones<sup>14</sup>, cuyos voceros expusieron

<sup>13</sup> Realizadas los días 29 de septiembre y 1 de octubre de 2014 en la sede de la alcaldía.

<sup>14</sup> Organizaciones participantes por tipos: 19 consejos comunales, 2 comunidades organizadas, 1 asociación de vecinos, 1 organización deportiva, 1 asociación cultural y 1 mesa técnica de agua (Alcaldía del Municipio Mariño, 2014).

sus demandas ante el director general y otros funcionarios de nivel directivo (Alcaldía del Municipio Mariño, 2014). Estas asambleas fueron seguidas de reuniones de trabajo entre los funcionarios, quienes realizaron una valoración de las propuestas presentadas<sup>15</sup> de acuerdo a los baremos establecidos. Sin embargo, estas calificaciones, luego sistematizadas, fueron tomadas como elementos indicativos en el proceso posterior de formulación del «Plan y presupuesto de inversión municipal», lográndose una parcial integración de las propuestas con los proyectos generales de inversión municipal. Aunque se reconoce que algunas demandas fueron incorporadas al presupuesto formal, no se siguió la ponderación establecida ni se generó un registro exacto, descontinuándose luego el proceso de divulgación y comunicación directa con los voceros de las organizaciones para efectos del control social.

Sin embargo, autoridades como el alcalde y el director general reiteraron en la presentación del proyecto de «Ordenanza municipal de presupuesto de ingresos y gastos» su satisfacción con los resultados del proyecto piloto y su decisión de ampliar el proceso de consultas durante el período 2015-2016 siguiendo la metodología establecida.

### Reflexiones finales

El presupuesto participativo se ha constituido en la innovación de participación democrática local más practicada, estudiada y debatida a nivel internacional. La emblemática experiencia de Porto Alegre impulsó un proceso de transferencia tanto dentro de Brasil como a nivel internacional (Porto de Oliveira, 2011). Esta trayectoria ha tenido una doble manifestación: la masificación de prácticas y experiencias, por un lado, y la diversificación de concepciones, modelos e instrumentos, por el otro.

En Venezuela, aunque existen antecedentes de PP que se registraron simultáneamente a los pioneros experimentos brasileños, la participación local solo adquirió mayor impulso tras la aprobación de la Constitución de 1999. Sin embargo, el establecimiento de un marco normativo formalmente favorable al desarrollo de experimentaciones participativas chocó con tendencias contrarias que deprimieron y de alguna manera anularon sus efectos.

A pesar de la obligatoriedad legal, la adopción de iniciativas de PP ha seguido dependiendo de la voluntad política de los alcaldes. Más aún, la debilidad institucional existente en los municipios, el predominio de tendencias clientelistas, la profundizada recentralización estatal, los esfuerzos gubernamentales en función de la uniformización de la organización social y el predominio de la lógica conflictiva nacional han revelado mayores obstáculos y desafíos a la implementación efectiva de procesos participativos locales. En este marco, el diseño metodológico de las propuestas de participación, adecuado a la realidad local especí-

<sup>15</sup> Número de propuestas presentadas por ámbito: 15 en vialidad, 12 saneamiento, 11 deportes, 8 recreación, 6 vivienda, 6 educación, 5 espacio público, 10 otras (Alcaldía del municipio Mariño, 2014).

fica, ha ganado un valor fundamental como respaldo a la voluntad política de las autoridades y como estrategia para hacer frente a un entorno crecientemente complejo y conflictivo.

La experiencia fallida del municipio Mariño evidencia el riesgo de que la carencia o inadecuación de un diseño metodológico del PP conduzca a su incoherente gestión y abandono. Por el contrario, el esfuerzo de dotar a los alcaldes y sus equipos de gobierno de propuestas de implementación construidas sobre diagnósticos locales integrales constituye una herramienta para conducir más ordenada y consistentemente el proceso. Brindar mayor certidumbre a los decisores se confirma como un paso clave para estimularlos a aventurarse en la empresa más prometedora de la gobernanza local contemporánea: la de la participación ciudadana.

## Referencias bibliográficas

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2009). «Registros de asistencia, participación y propuestas de las asambleas del presupuesto participativo», Porlamar.

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2013). «Listado de organizaciones y asociaciones dedicadas a la educación, la cultura y el deporte en el Municipio Mariño», Porlamar.

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2014). «Reportes del presupuesto participativo», Porlamar.

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2015). «Informe de Memoria y Cuenta que presenta el alcalde del Municipio Mariño del estado Nueva Esparta, Alfredo Díaz, correspondiente al ejercicio fiscal año 2014», Porlamar.

**Aliados Comunicacionales** (2010). «Sistematización de la experiencia de presupuesto participativo 'Rumbo Propio'», Caracas, Aliados Comunicacionales, editorial.

**Allegretti, Giovanni, Patricia García-Leyva y Pablo Paño Yáñez** (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Málaga, Diputación de Málaga.

**Arocena, José** (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo, Nueva Sociedad, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.

**Baierle, Sergio** (2009). «Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista do novo gerencialismo público inclusivo», *Serie Cadernos da Cidade* n° 1, Porto Alegre, Centro de assessoria e Estudos Urbanos. [http://ongcidade.org/site/arquivos/bibliotecal/caderno\\_serpio.pdf](http://ongcidade.org/site/arquivos/bibliotecal/caderno_serpio.pdf).

**Banco Mundial** (2008). «Rumo a um orçamento participativo mais inclusivo e efectivo em Porto Alegre», Unidad de Gerenciamiento do País, Brasil, [http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP\\_port.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf).

**Banko, Catalina** (2008). «De la descentralización a la 'nueva geometría del poder'», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n° 14 (2), pp. 167-184, Caracas.

**Barceló, Sara y Zainer Pimentel** (2002). *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*, Madrid, Editorial Catarata.

**Bernardo, José Luis** (2008). «El presupuesto participativo municipal: herramienta para la participación ciudadana en la gestión municipal», Módulo 18 del Programa de Fortalecimiento Técnico de los CLPP, Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social.

**Cabannes, Yves** (2004a). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes con presupuestos participativos municipales*, Quito, PGU-ALC, ONU Hábitat, PNUD.

**Cabannes, Yves** (2004b). «Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio», documento de la Campaña Mundial sobre la Gobernanza Urbana, ONU Hábitat, [http://base.socioeco.org/docs/documento\\_conceptual\\_es\\_presupuesto\\_participativo.pdf](http://base.socioeco.org/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.pdf).

**Cabannes, Yves** (2005). «Presupuesto participativo y finanzas locales», documento presentado en el seminario de apertura de la Red Urbal 9, Porto Alegre.

**Casella, Antonio** (2010). «El socialismo del siglo XXI: consejos comunales y alcaldías en Venezuela», *Cuestiones Políticas*, n° 26, <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/viewFile/6435/6178>.

**Cavalcanti, Elvia y Reinaldo Maia** (2000). «Contradiciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas», *Reforma y Democracia*, n° 18, <http://siare.clad.org/fulltext/0036212.pdf>.

**Concejo Municipal de Mariño** (2014). «Informe de ordenanzas discutidas y aprobadas (período 2009-2013)», Porlamar.

**Consejo Nacional Electoral** (2013). Resultados Electorales, Elecciones Municipales del 8 de diciembre de 2013, base de datos en línea, [http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones.php](http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones.php).

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (2000). Gaceta Oficial de la República de Venezuela n°. 5.453 del 24 de marzo.

**D'Elia, Yolanda** (2010). *En defensa de la descentralización en Venezuela*, Caracas, Ildis-FES.

**Díaz, Alfredo** (2013). «Programa de Gobierno 2014-2017», Porlamar.

**Fernández Borge, Francisco** (1999). «Balance general de la situación municipal en Venezuela», documentado preparado para proyecto del Ildis, Caracas.

**García-Guadilla, María Pilar y Rosa Amelia González** (2000). «Formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre», *América Latina Hoy*, n° 24, pp. 5-17, Salamanca.

**Goldfrank, Benjamin** (2011). «Los Consejos Comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?», *Íconos*, n° 39, pp. 41-55, Quito.

**Goldfrank, Benjamin** (2006). «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*, n° 26 (2), pp. 3-28, Santiago.

**González Marregot, Miguel** (2014a). «Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP): una oportunidad de participación democrática en riesgo», en Miguel González Marregot, ed., *Impacto de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la participación ciudadana en el municipio venezolano*. Caracas, Gestión de cambio, Fundación de Estudios Municipales, Consejo Local de Planificación Pública del Municipio de Chacao.

**González Marregot, Miguel** (2014b). «Situación de la política pública de participación ciudadana municipal: resultados de la encuesta del PAGGMunicipal», documento presentado en el I Encuentro de la Red de Participación Ciudadana Municipal, Porlamar.

**Harnecker, Marta** (2005). *Presupuesto participativo en Caracas: la experiencia del GOL*, Caracas, Alcaldía de Caracas, Burbuja Editorial.

**Harnecker, Marta** (2007). *Delegando poder en la gente*, Caracas, Editorial El Perro y la Rana.

**Harnecker, Marta** (2008). *Transfiriendo poder a la gente: municipio Torres, estado Lara, Venezuela*, Caracas, Centro Internacional Miranda, Monte Ávila Editores.

**Instituto Nacional de Estadística** (2011). XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011, base de datos en Redatam, <http://www.redatam.ine.gov.ve/Censo2011/index.html>.

**Ley Orgánica del Poder Público Municipal** (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n°. 6015 del 28 de diciembre.

**López, José Luis** (1999). «Presupuesto municipal participativo en El Tocuyo: decisiones comunitarias para problemas comunitarios», en Henry Gómez Samper, Faviola Vethencourt y Virgilio Armas, coords., *Gobernabilidad y democracia: participación comunitaria y cambio social*, tomo 3, Caracas, Ministerio de la Familia, Banco Mundial, PNUD, IESA.

**López Maya, Margarita** (2011). *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010): orígenes, leyes, percepciones y desafíos*, Caracas, UCAB-Centro Gumilla.

**Machado, Jesús** (2009). «Estudio cuantitativo de opinión sobre los consejos comunales», Caracas, Centro Gumilla, <http://gumilla.org/segundoinforme-consejoscomunales>.

**Maingon, Thais** (2006). «Venezuela: deslegitimación y colapso del sistema de partidos», *Temas de Coyuntura*, n° 53, pp. 45-76, Caracas.

**Mascareño, Carlos** (1990). «Bases para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones territoriales», en CLAD, ed., *Descentralización político-administrativa: bases para su fortalecimiento*, Caracas, CLAD.

**Mascareño, Carlos** (2010). *Descentralización y democracia en América Latina: encuentros y desencuentros*, Caracas, Cendes.

**Mesa de la Unidad Democrática** (2013). «Lineamientos para la gestión municipal 2014-2017», Caracas, <http://www.unidadvenezuela.org/wp-content/uploads/2013/10/MUD-Lineamientos-Municipal.pdf>.

**Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales** (2015, febrero 6). Consejos Comunales registrados, base de datos en línea, <http://www.mpcomunas.gov.ve>.

**Montecinos, Egon** (2012). «Democracia y presupuesto participativo en América Latina: la mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil», *Reforma y Democracia*, n° 53, <http://siare.clad.org/fulltext/0070200.pdf>.

**Navarro, Zander** (1998). «La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)», documento presentado en el seminario Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, Cartagena de Indias.

**Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta para el Ejercicio Económico-Financiero** (2014). Gaceta Municipal del Municipio Santiago Mariño del 1 de enero.

**Ordenanza sobre el Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta** (2011). Gaceta Municipal del Municipio Santiago Mariño del 20 de enero.

**Penfold, Michael** (2009). *Dos tradiciones, un conflicto: el futuro de la descentralización*, Caracas, Random House Mondadori.

**Porto de Oliveira, Osmany** (2011). «Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites», en Yanina Welp y Laurence Whitehead, comps., *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México D.F. Flasco.

**Reggio Gómez, Beatriz** (2010). «Aplicabilidad del presupuesto participativo municipal considerando las instancias CLPP y los Consejos Comunales», Tesis de Maestría, Caracas, Cendes-UCV

**Rodriguez, Carlos** (2015). «Metodología para la implementación del proceso de presupuesto participativo en el municipio Mariño del estado Nueva Esparta, período 2014-2017», Tesis de Maestría, Caracas, Cendes-UCV.

**Rodríguez de Sanoja, Luisa** (2009). «Experiencia venezolana de participación ciudadana en la gestión de los ingresos públicos: el presupuesto participativo», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo*, n° 5, <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/5-2009/5-11.pdf>.

**Salvador, Miquel y Carles Ramió** (2012). «El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso», *Reforma y Democracia*, n° 53, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/053-junio-2012/Salvador%20y%20Ramió.pdf>.

**Schneider, Cecilia y Yanina Welp** (2011). «¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina», *Íconos*, n° 40, pp. 21-39. Quito.

**Scotto, Clemente** (2003). «La participación ciudadana como política pública: una experiencia en la gestión local», en Carlos Mascareño, coord., *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Caracas, Cendes-UCV.

**Sintomer, Yves, Anja Röcke Carsten Herzberg y Giovanni Allegretti** (2012). «Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting», *Journal of Public Deliberation*, n° 8 (2). <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd>.

**Smilde, David y Luis Vicente León** (2009). «Understanding Populism and Political Participation: the Case of Venezuela», Serie *Democratic Governance and The New Left*, n° 3, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Venezuela.pdf>.

**Sousa Santos, Boaventura de** (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Quito, Abya-Yala, FES-Ildis.

**Tatagiba, Luciana y Ana Chaves Teixeira** (2007). «Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de Sao Paulo (2000-2004)», en CLAD, comp., *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD.

**Transparencia Venezuela** (2008). «Indicadores de Transparencia Municipal: Resultados 2008», <http://transparencia.org.ve.previewdns.com/wp-content/uploads/2012/10/Presentacion-Resultados-SITM-2008.pdf>.

**Transparencia Venezuela** (2004). *Guía de presupuesto participativo municipal*, Caracas. <http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2014/01/Guia-Presupuesto-Participativo-VF.pdf>.

**Wampler, Brian** (2008). «When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil», *Comparative Politics*, n° 41 (1), [http://works.bepress.com/brian\\_wampler/11/](http://works.bepress.com/brian_wampler/11/).

**Zambrano, Adalberto** (2007). *Planificación estratégica: presupuesto y control de la gestión pública*, Caracas, UCAB.

## El presidencialismo en México y las limitaciones institucionales de un Estado bloqueado\*

JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ\*\*

pp. 29-44

### Resumen

En México se han dado muchos intentos por llevar a cabo una reforma fiscal que cambie radicalmente las posibilidades del Estado para obtener recursos que le permitan realizar cabalmente sus funciones históricas. Todos los proyectos intentados en tal dirección han fracasado. Empero, cada año el Poder Ejecutivo propone modificaciones fiscales que, a su manera, bien se podría decir que se propone llevar a cabo una reforma en la materia. Aquí se muestra cómo, debido al diseño institucional del Estado mexicano, sus principales y más prominentes instituciones conspiran contra sí mismas debilitándolo fiscalmente, impidiéndole devenir en un agente activo de cambio social. Se proponen algunas soluciones para su transformación y fortalecimiento institucional.

### Palabras clave

Estado / Presidencialismo / Reforma fiscal / Discrecionalidad / Clientelismo / Instituciones

### Abstract

There has been several attempts in Mexico to carry out a fiscal reformation that radically turns around the possibilities of the State for obtaining the resources that would allow it to thoroughly perform its historic functions. All of these attempts have ultimately failed. Nevertheless, every year, the executive power puts forward fiscal modifications that—in their own way—presuppose a willingness to take an actual fiscal reformation into effect. We aim to explain herein the way in which the institutional design of the Mexican State turns its chief and most prominent institutions against themselves, and how this situation conspires against a fiscal strengthening of the State and prevents it from becoming an active agent of social change. Also herein, we propose some solutions for institutional transformation and enhancement.

### Key words

State / Presidential System / Fiscal Reformation / Discretion / Clientelism / Institutions

\* Este trabajo forma parte del Proyecto IN-308713 *Estado y democracia en América Latina y el Caribe. Estructura social, sujetos políticos y sistema fiscal* auspiciado por la DGAPA, UNAM.

\*\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Correo-e: calderonjosema@hotmail.com

## Introducción

En México, prácticamente todos los años, el titular del Poder Ejecutivo envía al Congreso una iniciativa para modificar una o varias leyes fiscales, sea la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) o la Ley de Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (LIEPS), entre otras. En tales iniciativas se propone alguna modificación, en mayor o menor medida, a la tasa o base del impuesto de que se trate o con el objetivo de enmendar errores, actualizar el régimen fiscal a nuevas situaciones de negocios, cerrar resquicios de elusión, lograr mayor equidad o proporcionalidad en los impuestos, sea por iniciativa propia o como consecuencia de alguna sentencia de la Suprema Corte que haya sentado jurisprudencia. De acuerdo a una definición muy general de reforma fiscal, relativa a este tipo de modificaciones, se podría decir que en México todos los años hay una.

Pero si bien es cierto que todos los años se modifican las leyes fiscales, en esencia el régimen tributario ha sufrido pocas modificaciones de fondo en casi el último medio siglo al mantener la recaudación fiscal en alrededor del 10 por ciento del PIB, una cifra muy baja de acuerdo con los índices internacionales de la OCDE y con los prevalecientes aún entre los países de América Latina y el Caribe.

En diferentes momentos de la historia moderna de México se ha advertido la necesidad de «realizar una reforma fiscal profunda que es —y lo seguirá siendo, según parece— indispensable para la nación» tal y como escribió el profesor Benjamín Rechkiman (1978:145-151) hace 38 años. Las transformaciones más importantes se han dado con la introducción definitiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 1925 y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha visto que el ISR ha ido gravando cada vez menos al capital y cada vez más a los ingresos del trabajo. Según Rechkiman «este en realidad es el significado de las reformas al impuesto sobre la renta en 1962-65» (Ibid.: 147) Entre los mismos operadores del sistema fiscal existe la desalentadora opinión de que hasta ahora no se ha logrado una «reforma fiscal integral que permita imprimir mayor equidad y eficiencia al sistema», pues lo urgente se impone sobre lo importante o, para decirlo en otros términos, los factores reales de poder prevalecen sobre las autoridades legítimamente constituidas. No resulta extraño que un reconocido economista como Nicolás Kaldor (1973, en Astudillo, 2002:18-23) haya afirmado que la falta de una verdadera reforma fiscal en México «amenace con minar el edificio social» de este país, entendiendo que «no hay reforma cuando no se gravan realmente los altos ingresos y la gran riqueza que en México se encuentran altamente concentrados» (Rechkiman, 1978:148).

Por lo mismo, no parece ser muy correcto, hablando en estricto sentido, afirmar que cada año hay una reforma fiscal y, menos aún, cuando el afán reformista se concreta en modificaciones de grado, en lo que los políticos llaman «miscelánea» fiscal, que no sólo no

altera la esencia del sistema impositivo, sino que claramente evita transitar sobre el carril que lleva hacia una reforma fiscal integral.<sup>1</sup>

### **La reforma fiscal en México**

¿Por qué en México esto que hemos llamado el «proceso reformista» no ha ido más allá de las «misceláneas» fiscales y no ha logrado desplazarse a lo que denominamos el «carril» que conduce a una reforma fiscal profunda? A continuación intentaré explorar una vía más propia de la política realista que la normativa. Una buena o mala reforma fiscal no se define exclusivamente por la decisión de los especialistas en la materia, pues en el proceso de su definición intervienen múltiples actores: el gobierno y sus diversas agencias, los contribuyentes distribuidos heterogéneamente en variadas y diversas corporaciones y cámaras empresariales nacionales y transnacionales, cabilderos especializados, asociaciones, organismos sindicales y partidos políticos con sus respectivas clientelas y constelaciones de intereses, entre otros y, todos ellos, con grados y capacidades diferenciadas para ejercer presiones, hacer uso de su influencia o contar con elementos importantes para saber reaccionar en tiempo y forma. En breve, se puede afirmar que esta vía láctea de intereses diferenciados, por tamaño, influencia, peso estratégico, influencia electoral o poder, contribuye a modelar el sistema fiscal realmente existente en una abigarrada combinación de negociaciones e imposiciones que puede llegar al límite de la persuasión equilibradora o del aplastamiento sin miramientos ni formalidades. El proceso institucional resuelve en la práctica, de un modo u otro, los múltiples conflictos y posturas contrapuestas entre individuos, grupos sociales y organismos de gobierno, entre los muchos intereses particulares y las distintas visiones del interés general.

Por todo lo anterior, este proceso institucional es también fundamental en la explicación de la calidad de la política tributaria. La modalidad en que las instituciones procesan el insumo social, de cómo el Estado es permeable y resuelve las contradicciones en apego al interés general (o no), es un ingrediente clave en la definición del centro de gravedad del sistema impositivo. En otras palabras, ciertas características del sistema político influyen en las reformas fiscales posibles y, por ende, la calidad de la política tributaria depende también de medidas y remedios institucionales.

La poca efectividad del Estado mexicano para diseñar un régimen impositivo exitoso durante un largo período de nuestra historia, es decir, capaz de recaudar recursos públicos en proporciones semejantes a la de otros países de igual o mayor nivel de desarrollo y suficientes

<sup>1</sup> Por reforma fiscal integral se entiende aquella fundada en «impuestos de amplia base y que graven a los altos ingresos y a la gran riqueza... (con) profundas transformaciones administrativas que permitan manejar con conocimiento y honradez, el complejo asunto de un sistema fiscal; con cambios en la administración pública auspiciados por un proceso político realmente representativo, y con los tres poderes perfectamente diferenciados y autónomos uno del otro... (una) honrada administración... alto nivel político de los representados y 'representantes' y una educación masiva del mexicano... (..)» (Rechkiman, 1978:147).

para cubrir sus programas de gobierno, puede responder a deficiencias formales clasificables en tres probables vertientes principales: a) leyes que conceden base tributaria y a veces en proporción mayor a la factible; b) leyes mal formuladas (*¿ex profeso?*) desde la perspectiva constitucional, por lo que son exitosamente rebatidas por los grandes poderes corporativos privados en los tribunales mediante juicios de amparo; y c) leyes anuladas por el propio Poder Ejecutivo en contraposición al Poder Legislativo por la vía administrativa, discrecional, lo que podría catalogarse, sin tapujos, como un acto de las instituciones contra sí mismas .

### **El Estado en México: debilidad institucional y fortaleza presidencial**

En el caso de México, como se ha dicho hasta la saciedad, una baja capacidad de recaudación refleja un Estado frágil. Esto implica el diseño institucional de un Estado débil, generador de una institución fuerte, la del Poder Ejecutivo (Calderón, 1971; Córdova, 1973; Carpizo, 1978) que, a la postre, contribuyó y contribuye a hacer del Estado mexicano, sustancialmente, una entidad autoritaria (aparentemente fuerte) no democrática (esencialmente débil): fuerte hacia los débiles y débil ante los fuertes. Subordinada, por ende, ante los poderes fácticos internos y externos. Por lo anterior, se puede afirmar que la debilidad del Estado mexicano obedece a su diseño institucional, que permite y genera incentivos muy fuertes para que el Poder Ejecutivo, el presidente, ejerza sus poderes; poderes que, bajo las actuales circunstancias, están totalmente subordinados a una correlación de fuerzas sociales favorable a los poderes fácticos (no tan invisibles), como afirma Norberto Bobbio (1985:132), y que han hecho derivar de aquél poder (el del presidente) su *poder*. No se trata tanto de una deficiencia técnica del sistema impositivo, sino de un problema político de la función del Estado en materia tributaria. La dimensión constitucional de la capacidad de acción del Poder Ejecutivo (del presidencialismo) ya no beneficia a la república y a los intereses generales de su ciudadanía pues, al modificarse la correlación de fuerza entre las clases, particularmente a partir de los años setenta, sus poderes se vuelcan hacia los más fuertes, a favor de los poderes fácticos y no en pro de otros intereses sociales, quizá mayoritarios, pero desorganizados o con organizaciones débiles y, por ello, con menor o nula capacidad de transacción.

Ahora se requiere, se exige por el bien de la república, un orden de contrapesos y equilibrios que, justamente, fortalezca nuevas instituciones y por ello a la república y su ciudadanía. Ahora, así como está constitucionalmente instituido, el Poder Ejecutivo ejerce sus amplios poderes para favorecer al más fuerte, al que es capaz de practicar mayor presión o posee mayor capacidad de cabildeo. Paradójicamente esto explica, considero, la debilidad institucional del Estado frente a los poderes fácticos internos y externos, y mina su capacidad para desplegarse a través de una política fiscal favorable al desarrollo, a la educación, a la salud pública, a la inclusión e integración sociales; en suma, al interés general de la sociedad (Retchkiman, 1978; Del Villar, 2006; Fernández, 2010:291-306).

Se ha señalado que la baja recaudación tributaria se explica en parte por la conocida (y polémica) ineficiencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México, debido a su escasa cobertura en comparación con otros países. Empero, considero que esto es sólo un aspecto del problema, cuya importancia puede exagerarse por las distintas corrientes que han intervenido en el debate sobre este tema en el país. La ineficiencia de los demás impuestos es mucho menos conocida.

Hasta fechas recientes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) inició la publicación de sus estimaciones del costo fiscal que significan ciertas exenciones, privilegios y beneficios contemplados en el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Activo (Impac), y ahora también en el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Los ingresos que reconocidamente se dejan de percibir por estos motivos son ciertamente significativos, incluso mayores a los que en ocasiones se han pretendido recaudar con reformas fiscales importantes. Sin embargo, no están estimados todos los gastos fiscales,<sup>2</sup> ni los que han sido siempre bien estimados. Ello se constata cuando, por ejemplo, los cálculos oficiales arrojan una cifra negativa para el gasto fiscal por la consolidación del ISR corporativo; es decir, el beneficio al contribuyente resulta según esto en una mayor recaudación.

Los gastos fiscales deben ser vistos con precaución también en el otro sentido: la evasión fiscal hace que los recursos recuperables sean en realidad menos de lo estimado, a la vez que ciertos cálculos se duplican, como sucede con los gastos tributarios adjudicados al ISR y al IETU, pues se trata de impuestos complementarios, siendo el primer impuesto acreditable contra el segundo.

### **El presidencialismo y el uso discrecional de su poder**

Sin embargo, existe un universo de recaudación potencial, más allá de las limitaciones del IVA y de los gastos fiscales reconocidos, determinado por otro grupo de concesiones que se mantiene en una especie de segundo plano, más opaco y escurridizo, producto de una institucionalidad que funciona sin los balances adecuados. Además de los privilegios tributarios que existen en las propias leyes, el Ejecutivo ha desarrollado instrumentos administrativos que terminan por anular parcial o totalmente ciertas obligaciones fiscales de las personas. Mediante decretos presidenciales se han establecido amnistías, condonaciones, exenciones, así como la posibilidad de diferir impuestos, con repercusiones de gran alcance. Pero ello representa solo una parte de la totalidad de los beneficios que el Ejecutivo en los hechos otorga, pues a ello habría que sumar las concesiones que hace mediante reglas, misceláneas, facilidades administrativas y, no menos importante, a través de resoluciones (oficios) particulares. Los

<sup>2</sup> De acuerdo con la ley al respecto, el Presupuesto de Gastos Fiscales debe comprender, en términos generales, los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales, establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

decretos, las reglas y las facilidades se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF), pero los oficios son reservados y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) reseña de manera general para el conocimiento público sólo algunos. Hay aquí un amplio espacio para la discrecionalidad tributaria bajo un grueso manto de opacidad.

La larga lista de beneficios fiscales, otorgados mediante vías administrativas, ha implicado una continua erosión de la base tributaria en respuesta a presiones o «necesidades» puntuales de grupos o sectores particulares, con propósitos incluso discordantes entre sí; proceso que no está sujeto a una supervisión o control coherente desde el aparato de Estado en su conjunto. El andamiaje institucional aquí pareciera tener una falla fundamental: el Ejecutivo no tiene formalmente facultades constitucionales para revertir de manera administrativa lo establecido por el legislativo en materia tributaria, salvo en situaciones muy particulares que han sido aclaradas por la Corte Suprema, pero tampoco hay un mecanismo efectivo que sirva de freno al Ejecutivo cuando trasgrede esa regla constitucional. Prevalece, en pocas palabras, uno de los elementos más costosos del presidencialismo mexicano (Carpizo, 1978).

La política tributaria se va haciendo al andar en una relación errática y no siempre transparente entre el Ejecutivo y los grupos de interés, con resultados que pueden distar significativamente de lo establecido por las leyes:

Si el Estado es entendido como reparto, el individuo se esfuerza por mantener un amplio espacio de libertad como una expresión negativa de ese Estado repartidor, es decir, como esfera de protección individualizada del brazo regulador o recaudador del mismo; no se trata de un espacio general para todos, depende de la posición, fortuna y capacidad de cada individuo. Con esta lógica, el amparo no protege a todos y es solo para quienes litigan con buenos abogados y tienen la fortuna y otros recursos de su lado. Por ello ese 'garantismo' en materia tributaria coexiste con muy pocas garantías para todos en el ámbito penal, lo cual resulta particularmente grave para quienes no tienen recursos para solventar un buen abogado.

En materia fiscal la tensión entre este Estado liberal y el patrimonialista ha llevado a una floreciente industria de la protección del brazo recaudador del Estado (...) Ese Estado fuerte que reclaman muchos sectores sociales desde el punto de vista económico, tiene una fuerte limitación en un ámbito crítico que es el fiscal frente a los causantes; esto es muy provechoso para los actores con capacidad de contratar buenos abogados.

El resultado no es sólo una industria muy costosa para el erario, sino que atenta contra el mismo principio que supuestamente justifica el amparo fiscal, es decir la proporcionalidad y la equidad. El sistema no sólo es caro fiscalmente, sino que erosiona la capacidad de las instituciones para hacer su trabajo, al requerirles una gran cantidad de trabajo en temas no litigados en otros países (Elizondo, 2009:379).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Para conocer con mayor amplitud la discusión que sobre el tema del amparo se ha puesto sobre el tapete en materia tributaria y sus fuertes implicaciones en la debilidad estructural del Estado en México (Cfr. Elizondo, 2009:349-383).

Ya se ha dicho antes: una baja capacidad de recaudación refleja un estado frágil (Calderón, 2010: 315-325); no obstante, el problema sigue. En mayo de 2009, en plena crisis económica desatada por la burbuja del sector inmobiliario y financiero de los Estados Unidos, el vicepresidente de Moody's declara que la erosión que sufren las cuentas fiscales de México es uno de los temas críticos para la perspectiva crediticia del país y anuncia que ello puede debilitar los fundamentos de la calificación de la deuda mexicana. Todas las reformas, incluida la de 2008, no habrían sido suficientes para resolver los problemas de fondo. Pocos días después el Fondo Monetario Internacional (FMI) emite la misma alerta; en agosto el gobernador del Banco de México declara que el país está obligado a replantear el modelo económico «... que adolece de una dependencia excesiva del petróleo y de una muy baja recaudación fiscal» (Cartens, 2009). En noviembre finalmente la calificadora Fitch manda el aviso más severo: baja la calificación de México en un escalón.

Así, a sesenta años de distancia, después de que Víctor Urquidí (1956) advirtiera de la preocupante debilidad fiscal de México, el país sigue estacionado en la misma situación y ahora sin una expectativa cierta de que una sostenida renta petrolera pudiera a la larga suplir tal deficiencia. En realidad, el problema descrito es todavía mucho más antiguo, como atestigua la investigación histórica de L. Aboites (2003) sobre el sistema fiscal en México desde los años 20. Por ello, sorprende que los expertos no tengan mayor explicación de este fracaso continuado de casi todos los gobiernos. Se entiende que existe oposición política a la intención de cualquier gobierno de aumentar los ingresos públicos, pero en México este fenómeno sobresa, sin duda. La explicación no puede ser anecdótica o casuística, o limitarse al oportunismo de turno, como se señalaba recientemente como epitafio de los males fiscales del país: «Todo, con tal de no perder votos. Todo con tal de no pagar impuestos. Lo que sea con tal de no trabajar. Merecido lo tendremos» (Schettino, 2009).

Finalmente, como apunta Ibarra (2011:35), hay que reconocer que el sistema impositivo constituye uno de las más graves fallas estructurales e institucionales de la economía nacional. Seis décadas de fracasos en materia tributaria son suficientes para sospechar que hay un problema institucional por encima del tipo de impuesto específico con el que se pretenda ingresar recursos al erario; pocas veces encontramos una historia repetida tantas veces, con tantos intentos de reforma fiscal sin lograrse (Marichal, 2015). Esto requiere de una explicación. Se trata de entender el proceso de cómo se benefician los intereses de grupo con privilegios fiscales, por fuera del proceso legislativo, incluso en la propia ley, sin mayor contrapeso institucional. A partir de ese fenómeno ¿es posible construir la explicación de la perenne debilidad fiscal de México?

Lo que tratamos de mostrar en este trabajo es que la debilidad del Estado mexicano a este respecto es producto de su diseño institucional, que permite y genera incentivos muy fuertes para que el Ejecutivo renuncie en una escala nada menor a la recaudación de los

impuestos. En pocas palabras, no existen contrapesos política y administrativamente eficaces para que la autoridad presidencial sea sancionada cuando privilegia, por vías más allá de su alcance legal, el interés delimitado de un grupo particular a costa del interés público. No se trata tanto de una deficiencia técnica del sistema impositivo, sino un problema de la economía política de la función del Estado en materia tributaria. La fuerza persistente del presidencialismo explica a su vez la debilidad institucional del Estado para recaudar impuestos.

La hipótesis se inscribe de cierta forma en la literatura de *Public Choice* (Mueller, 1989; Hyndricks y Myles, 2006) y más específicamente en la de *rent-seeking* («buscadores de renta») que le siguió al artículo de A. Krueger (1974). El marco teórico de estos autores, respecto del diseño constitucional, grupos de presión y eficiencia de las políticas públicas, nos ofrece pistas para entender el problema institucional en México.

### **Debilidad institucional y estructural del sistema tributario**

El objetivo de este ensayo es mostrar cómo opera en la práctica la referida debilidad institucional y proponerla como una causa fundamental de la baja recaudación fiscal en México. En términos muy generales, se busca, en primer lugar, explicar cómo la política fiscal ha sido mucho menos ambiciosa en su alcance recaudatorio de lo que podría parecer en un primer momento y, en segundo lugar, mostrar cómo en los hechos el Ejecutivo, de manera unilateral y con un sustento mucho más simulado que real, renuncia a su obligación de cobrar los impuestos, favoreciendo frecuentemente a grupos de interés particular. El proceso también genera retribuciones políticas que, con frecuencia y de modo poco lineal, las comparten el Ejecutivo y el Legislativo. Es una manera de entender los mecanismos por los cuales la debilidad institucional se preserva y reproduce. Desafortunadamente, estimar el costo específico de las distintas prácticas que minan el régimen tributario exige una investigación muy cuidadosa, pues requiere superar muchas complicaciones. La confidencialidad de mucha de la información relevante es ciertamente una limitante severa. No obstante, entender los mecanismos reales mediante los cuales se debilita la capacidad recaudatoria del Estado permite esbozar el tipo de reglas necesarias para destrabar ese equilibrio ineficiente, para erradicar esa debilidad en la formulación y ejecución de la política tributaria.

En primer lugar, consideramos que es importante revisar las medidas fiscales aprobadas cada año durante las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) y clasificarlas según su orientación; es decir, si su intención era la de aumentar la recaudación u otorgar un beneficio o gasto tributario. Es probable, por algunos indicios, que muchas de tales medidas no tuvieran una orientación recaudatoria. También es importante examinar la suerte que en los tribunales tuvieron algunas de las principales iniciativas.

En segundo lugar, debemos recopilar la totalidad de los decretos presidenciales en materia fiscal durante estos sexenios, para dar cuenta hasta qué punto se revierte la legislación por esa vía. A este respecto es inevitable comparar la cantidad y el tipo de medidas fiscales decretadas durante las últimas cuatro administraciones. Esta discusión se hace en el marco de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte en relación a la facultad del ejecutivo para otorgar exenciones a los impuestos. Es en función de este parámetro que se establece la orientación de la política tributaria efectuada mediante decretos presidenciales: suplir la deficiencia de las leyes o subvertirla para beneficiar a grupos de intereses particulares que el Congreso no consideró.

Un ejemplo de esto último lo tenemos en el caso del régimen fiscal de la maquila, que podría hacerse extensivo abriendo vías para legalizar ciertas formulaciones fiscales, muy agresivas, de las grandes multinacionales establecidas en el país y que sirven al mercado doméstico. Con ello, estas podrían tributar como si fueran maquiladoras; es decir, con el privilegio de que los ingresos, que pudieran ser atribuibles a un establecimiento permanente del inversionista residente en el extranjero, quedarán exento del Impuesto Sobre la Renta (ISR) corporativo en México. Así, de esta manera se van creando potencialmente beneficios fiscales cada vez más generales y por lo mismo más difíciles de eliminar.

Las formulaciones en cuestión se denominan o son el resultado de reestructuraciones corporativas internacionales que típicamente tienen un elemento central: las (supuestas) concentraciones del riesgo y administración empresarial en una o pocas filiales ubicadas en territorios de baja imposición fiscal. Esta estrategia acota contractualmente las funciones de las subsidiarias a actividades de tipo maquilador o de comisionistas, independientemente del giro, complejidad o sofisticación de la operación de las subsidiarias. Es importante subrayar que se trata de arreglos contractuales entre filiales, no de empresas que operan bajo un programa oficial de maquiladora de exportación y que su tratamiento fiscal típicamente se autoriza por oficio de la autoridad tributaria en respuesta a una consulta expresa del contribuyente. Las reestructuras tienen una serie de ramificaciones tributarias, tanto en países desarrollados, como en vías en desarrollo, exportadores o importadores de capital. En primera instancia, se puede socavar severamente la base tributaria de los países con tasas impositivas relativamente altas (lo que incluye a México), lo cual, de suyo, tiene un impacto negativo en el desarrollo de las economías. Pero el problema es mayor: los resquicios que permiten a las empresas multinacionales exportar las utilidades que se generan en México pueden también trastocar la organización industrial del país. Y esto depende institucionalmente de una autorización sobre la cual no se rinden cuentas.

La Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE, 2010a) abordó el asunto de los efectos tributarios internacionales de las reestructuraciones corporativas, creando un grupo de trabajo específico para analizar el tema y recomendar lineamientos para

que los impuestos se graven donde corresponde jurisdiccionalmente. Este trabajo concluyó recién en 2010, con un nuevo capítulo sobre precios de transferencia (OECD, 2010b, cap. IX).

Independientemente del avance que ello significa para orientar a los países en la regulación tributaria internacional, las reestructuraciones de los negocios que involucran la asignación de bajos niveles de riesgo a subsidiarias en países en desarrollo, atribuyéndoles márgenes de utilidad fijos y relativamente bajos (sea sobre costos y gastos o ventas, por ejemplo), presentan un problema: pueden mermar de manera significativa los incentivos al aumento de la productividad, eficiencia, desarrollo de intangibles y a la innovación. En pocas palabras, la exportación de la base tributaria también tiene efectos colaterales nada desdeñables en la organización industrial del país, asunto que ha sido poco explorado.

En consecuencia, es necesario explicar conceptualmente algunos de los principales tipos de reestructuras corporativas multinacionales para minimizar costos tributarios: proveeduría centralizada («*supply chain*») y migración de intangibles.<sup>4</sup> A este respecto, es importante saber hasta dónde dichas reestructuras tienen substancia comercial, o corresponden simplemente a simulaciones para la elusión tributaria, para explorar sus distintas consecuencias en la organización industrial del país, así como su efecto en la recaudación tributaria. Futuras investigaciones deberán dirigirse a entender cómo las reestructuras corporativas llevan a que la industria manufacturera tradicional converja con el modelo de negocios de la industria maquiladora de exportación, para conocer la dimensión fiscal de lo que está potencialmente en juego.

La postura oficial ante estos fenómenos (maquila y reestructuras) ha sido cambiante y poco clara, pero ya hay trabajos que investigan cómo ha evolucionado en leyes, reglamentos y otros instrumentos administrativos, así como en los litigios sobre la materia. El objetivo de esos trabajos es dimensionar las consecuencias que tienen dichos fenómenos, haciendo hincapié que está bajo la potestad de la regulación gubernamental proteger la base tributaria nacional y no generar distorsiones que privilegien inversiones menos redituables, que inevitablemente consolidan una trayectoria de baja recaudación fiscal, debilitando de esta manera las bases del desarrollo nacional (OECD, 2010b, Cap. IV).

El problema de las finanzas públicas mexicanas es preocupante debido a la persistente incapacidad de financiar el gasto público con ingresos tributarios suficientes, lo que obliga al Estado a recurrir al consumo de un recurso natural no renovable. La pregunta es

<sup>4</sup> Los *activos intangibles* siempre han estado inmersos en las organizaciones; el tema en cuanto a su valuación dentro de la empresa es relativamente nuevo. No es desconocido que lo más evidente son los activos tangibles, como la propiedad, planta y equipo, que determinan su valor en libros; pero hoy día es mucho más importante la evaluación de los conocimientos humanos, el saber hacer, el personal competitivo, la propiedad intelectual, las marcas, el mantenimiento de la clientela y los conocimientos sobre el comportamiento del mercado, ejemplos de activos intangibles que se suman al valor real que tiene una empresa en el mercado. Véase en: <http://www.monografias.com/trabajos22/activos-intangibles/activos-intangibles.shtml#ixzz2iQzRgDBs>

si los elementos de la economía política de los sistemas tributarios ayudan a entender el fenómeno en México.

El caso mexicano es particularmente interesante porque cuenta con una regla constitucional en materia tributaria y, a diferencia de los demás países, esa regla es una garantía individual y las personas pueden obtener la protección de la justicia ante la acción del Estado que la vulnere.

### **Necesidad de un Estado con arquitectura institucional sólida**

México plantea el problema clave de cómo garantizar que las reglas constitucionales se apliquen, pues la existencia de la regla por sí misma es irrelevante si no existe la arquitectura institucional que la haga viable.

El temor de la literatura de *Public Choice* (Buchanan y Tullock, 2014 [1962]) a la expansión sin límite de los gobiernos, no es en México hoy una amenaza. La preocupación es más bien la contraria, de un Estado muy por debajo de lo requerido socialmente debido a una incapacidad recaudatoria. La lógica, sin embargo, es semejante: la alianza del gobierno con grupos de poder organizados, que consiguen beneficios fiscales particulares, abona a la estabilidad política y a la continuidad en el poder, pero lleva al mismo tiempo a una insuficiencia recaudatoria permanente, reprimiendo el crecimiento de los servicios y de la inversión pública; resultado que se obtiene pasando incluso por alto algunas reglas constitucionales.

En países como México donde la distribución del ingreso se concentra desproporcionadamente en los grupos más ricos, al mismo tiempo que sectores muy amplios de la población, por el mismo motivo, dependen crucialmente del gasto de gobierno, la economía política muy probablemente invierte el papel de los instrumentos fiscales: si bien los egresos de gobierno serán siempre sujetos de cabildeo, las exenciones de impuestos serán las más codiciadas por los grupos de interés más influyentes. Con la desigual distribución del ingreso la minoría más rica tiene gran capacidad para conseguir beneficios fiscales, mientras que los beneficiarios del gasto financiado con los impuestos están más dispersos y son mucho más difíciles de movilizar (Elizondo, 2010:15).. Son los beneficios que se destinan de manera difusa y el costo de su financiamiento el que se concentra en unos cuantos; impuestos altos de base limitada para financiar beneficios pequeños, pero para muchos (piénsese por ejemplo en educación pública de gran cobertura pero de muy pobre calidad).

La presión por conseguir exenciones tributarias por parte de los grupos más pudientes, seguida de la dificultad de perseguir a quienes, en el otro extremo, optan por la informalidad, presionan al sistema tributario por ambos costados, para que la tiranía del status quo sea más bien la de una muy baja recaudación. En sociedades muy desiguales la división de intereses se agudiza, pues quienes contribuyen y quienes se benefician del gasto son grupos ajenos, donde los primeros en buena medida no son siquiera testigos oculares del beneficio

del gasto que financian. La credibilidad de las instituciones que administran la materia fiscal, por lo mismo, es un elemento crucial para escapar al status quo de baja recaudación; pero la discrecionalidad del gobernante es un factor que opera en el sentido contrario y mientras las reglas del juego no limiten esa discrecionalidad, la probabilidad de sortear ese status será menor (Winer y Hettich, 1998).

Todos estos factores conspiran contra las posibilidades de conseguir las simpatías políticas para reformar un sistema fiscal. La experiencia en México ejemplifica la dificultad para que prospere una reforma tributaria en función del interés general. Es decir, una reforma donde los beneficios sean lo suficientemente grandes para compensar los costos en los que podrían incurrir las mayorías de menores ingresos. En algunos casos, la incerteza respecto de los sectores que se verán beneficiados con los cambios tributarios obstaculiza el apoyo a las reformas y da fuerza al estatus quo. Ello hace que los ganadores potenciales no puedan comprometerse de una manera creíble a que compensarán a los perdedores. La calidad de la información con que cuentan los políticos y el público en general hace más incierto el resultado de la política fiscal, lo cual también refuerza el estatus quo.

Por otra parte, donde el poder político está más disperso o fragmentado, el sistema tributario cambia menos. En ese contexto, el proceso político puede inducir a niveles muy altos de gastos fiscales que, una vez introducidos, se vuelven muy difíciles de quitar (OECD, 2010b:60-61). México en cierto modo se ha quedado atrapado en un equilibrio de baja recaudación, donde todos estos factores juegan en su contra. Introducir elementos de economía política en el análisis del sistema tributario ilumina los aspectos institucionales, más allá de los simplemente técnicos, que podrían destrabar ese equilibrio (Elizondo, 1999).

La idea-fuerza de este trabajo es mostrar cómo la política tributaria en México es presa de una mecánica institucional, a veces perversa, en donde el incentivo más fuerte es a la colusión para proteger intereses particulares. Serán también medidas institucionales, que cambien las reglas del juego entre los poderes del Estado y los grupos de presión, las que permitirán escapar de ese equilibrio. Uno de los elementos claves será como empoderar a los que hoy no tienen mayor influencia para imponer límites efectivos a la discrecionalidad del Ejecutivo, lo que equivaldría a un cambio en la correlación de fuerzas.

En otra dirección, es relevante la más reciente literatura que apunta a cierta evidencia empírica de que la transparencia fiscal de los gobiernos puede ser tan efectiva en imponer disciplina al gasto público, incluso más que las reglas fiscales que lo intentan por la vía legal, como podría ser por ejemplo la Ley de Responsabilidad Hacendaria en México. En efecto, Wehner (2011:1-47) encuentra, en un ejercicio econométrico para 15 países de la Unión Económica y Monetaria de Europa, que: 1) el gasto fiscal se encuentra altamente correlacionado con el ciclo electoral y que 2) esta correlación disminuye significativamente a causa de, a) las reglas fiscales y b) la transparencia fiscal del gobierno.

### **La institucionalidad interna frente a las mutaciones institucionales globales**

Por último, habría que señalar que, además de las transformaciones institucionales internas, las modificaciones en la arquitectura financiera global tienen una relevancia estratégica. Seguir y analizar sus transformaciones tiene una gran relevancia para la naciones subordinadas a los grandes capitales multinacionales y a los Estados neoimperialistas y neocoloniales que las abanderan y protegen (Informe de Oxfam 185, 2014:1-26). A este respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pretende haber diseñado cambios necesarios a las reglas de tributación internacional para gravar las actividades de las empresas transnacionales a instancias de los dirigentes del G20. Estos encargaron a ese organismo internacional elaborar un proyectos sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS por sus siglas en inglés) para introducir reformas en las reglas internacionales de tributación con el fin de asegurarse el pago de impuestos de las empresas transnacionales allí «donde se desarrollan las actividades económicas y donde el valor es creado» con el fin de que los países en desarrollo también se beneficiaran de esos ingresos.

Sin embargo, a juicio de los miembros de la Alianza Global para la Justicia Fiscal, las nuevas pautas «se quedan cortas a la hora de brindar transparencia o asegurar que las empresas transnacionales pagarán los impuestos que deben en los países en los cuales tienen actividad económica» (Carta, 2015).

Si bien es cierto que las grandes transnacionales tendrán que reportar los impuestos que pagan en cada lugar en el que operan, esta información no será pública y solamente podrá ser reportada a las administraciones tributarias de su país de origen. «Excluidos del intercambio de información, muchos países en desarrollo ni siquiera llegarán a beneficiarse de los magros avances que provee el proyecto BEPS». Se considera, además, que «estas políticas no impedirán que ocurran en el futuro otros casos tal como el de los LuxLeaks,<sup>5</sup> como resultado de una práctica tributaria perjudicial y de tratados decididos a puertas cerradas. Los problemas provocados por la competencia tributaria a la baja seguirán dañando tanto a países en desarrollo como a países desarrollados» (Ibid.).

Según las consideraciones de la Red de Justicia Fiscal «el resultado es un enfoque de ‘parche’ (...) en vez de la reforma integral que se tenía que hacer desde mucho tiempo atrás del sistema fiscal internacional y de las reglas globales de tributación que tienen

<sup>5</sup> El 6 de noviembre de 2014 el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICI por sus siglas en inglés) dio a conocer su investigación sobre los documentos filtrados de la agencia consultora PricewaterhouseCooper(PwC). Gracias a ella se demuestra que más de 340 multinacionales recurrieron a la evasión fiscal para reducir el pago de impuestos. Todo gracias a las permisivas leyes fiscales de Luxemburgo. El ICI cuenta con más de 180 periodistas distribuidos por unos 65 países, pero sólo algunos de ellos participan en cada uno de los proyectos desarrollados por el consorcio. Para el proyecto LuxLeaks, participaron 80 periodistas ubicados en 26 países. Así, Los periodistas se repartieron el trabajo analizando cada documento relacionado con su propio país. *The Guardian, Le Monde, CNBC, CBC, Le Soir*, etc. colaboraron a través de varios meses en el mayor de los secretos con el fin de publicar al mismo tiempo los resultados de sus respectivas investigaciones. Además, han trabajado con husos horarios diferentes en distintos países y eventualmente se han ayudado mutuamente para avanzar en un proyecto.

ya 80 años» (*ibid.*) Son necesarias soluciones alternativas, decididas por todos los países. Es necesario,

«actuar con la realidad económica del siglo 21: todos los países, no solamente los miembros del G20 deben tener un asiento en la mesa para decidir las políticas internacionales de tributación empresarial. Esto requiere del establecimiento de un organismo intergubernamental de tributación en el seno de Naciones Unidas, que es la única institución internacional global legítima, a pesar de sus debilidades» (*ibid.*).

Durante la reciente Tercera Conferencia sobre la Financiación del Desarrollo en Etiopía, los países en desarrollo miembros del G20, tal como la India, y los miembros del G77 pidieron el establecimiento de un organismo intergubernamental de tributación que fuera inclusivo. Los países líderes de la OCDE rechazaron la propuesta.

Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía, reconoció recientemente en un evento de la Alianza Global, que el trabajo de la OCDE en torno al proyecto BEPS

«es un paso en la buena dirección, pero tenemos que tener claro que no es suficiente. El principio de plena competencia para impedir el abuso de precios de transferencia, (es un antiguo sistema... (que)... no se adecúa a las necesidades de un mundo globalizado. La OCDE está intentando arreglar un sistema que no puede ser arreglado» (*ibid.*).

La Alianza Global para la Justicia Fiscal señala que la OCDE ha estado muy poco dispuesta a dejar atrás las complejas normas de precios de transferencia que se basan en el disfuncional «principio de plena competencia». Las débiles propuestas sobre la limitación de deducciones de intereses, reglas sobre Compañías Foráneas Controladas o prácticas fiscales perjudiciales de los países, sólo alentarán la competencia fiscal a la baja.

La Alianza Global para la Justicia Fiscal, representando a redes regionales en África, Asia, Latinoamérica y el Caribe, Norte-América y Europa, ha publicado una crítica detallada a las propuestas de BEPS, y ha aprobado soluciones alternativas como las que también se encuentran en el Posicionamiento sobre tributación internacional del G20. También, el Grupo de Monitoreo y Evaluación BEPS provee un análisis importante (Global Alliance for Tax Justice, 2015).

Con todo, la tendencia mundial va en dirección al reforzamiento de la presencia mundial de las empresas transnacionales, como lo demuestra el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Acuerdo P4) (Trans-Pacific Partnership, TPP), firmado el 5 de octubre de 2015 entre 12 naciones<sup>6</sup> que, juntas, cuentan con 800 millones de habitantes

<sup>6</sup> Las naciones firmantes son: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

y representan el 25% del mercado mundial, pero en donde los grandes protagonistas no son los Estados nacionales, ni los Parlamentos o Congresos nacionales, ni la soberanía de los pueblos, sino los grandes intereses y capitales corporativos. No es casual que las negociaciones del AETA (TPP por sus siglas en inglés) giraron alrededor de diversas mesas de trabajo incluyendo otras tantas áreas económicas de relevancia estratégica: agricultura, aduanas, bienes industriales, reglas de origen, textiles, servicios, servicios financieros, movilidad de personas de negocios, inversión, telecomunicaciones, competencia/empresas comerciales del Estado, comercio y medio ambiente, compras de gobierno, derechos de propiedad intelectual, comercio y trabajo, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, remedios comerciales, y temas legales/institucionales. Las negociaciones se llevaron a cabo en secreto dejando fuera a los congresos de los países firmantes y se introdujeron serias medidas proteccionistas a favor de las grandes empresas transnacionales, sobre todo en el rubro de propiedad intelectual.

## Referencias bibliográficas

- Aboites Aguilar, Luis** (2003). *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México.
- Astudillo Moya, Marcela** (2002). «Algunas consideraciones sobre la nueva hacienda pública ¿redistributiva?», *Momento Económico*, n° 119, enero-febrero, pp.18-23.
- Bobbio, Norberto** (1985). *El futuro de la democracia*, Madrid, Plaza y Janés.
- Buchanan, James y Gordon Tullock** (2014) [1962], *El cálculo del consenso: escritos escogidos*, Madrid, Editorial Aranzadi.
- Calderón, José María** (1971). *Génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito.
- Calderón Rodríguez, José María** (2010). «Estructura impositiva y ciudadanía», en José María Calderón Rodríguez y Alfonso Vadillo Bello, coords., (2010). *Bajo la sombra de Craso. La democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de la representación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpizo, Jorge** (1978). *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carta: Alianza Global por la Justicia Fiscal cuestiona proceso BEPS** (5 octubre 2015), en *Latinidad. Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos*, en [www.latinidad.org/2015/10/05/carta-alianza-global-por-la-justicia-fiscal-cuestiona-proceso-beps/](http://www.latinidad.org/2015/10/05/carta-alianza-global-por-la-justicia-fiscal-cuestiona-proceso-beps/)-Carta: Alianza Global por la Justicia Fiscal cuestiona proceso BEPS/LATINIDAD.
- Córdova, Arnaldo** (1973). *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, ERA.
- Cartens, Agustín** (2009). «Piden a Cartens informar sobre caída de ingresos» en *El Universal. Carter*, 21 de agosto.
- Del Villar, Samuel** (2005). *Agravios nacionales de la Hacienda Pública mexicana (1982-2005)*, México, Océano.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos** (2009), «La industria del amparo fiscal», en *Política y Gobierno*, Vol. XVI, No. 2, pp. 348-383.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos** (2010). «Nuestro inefectivo pacto tributario», en VV.AA., *La Flecha al Aire. Homenaje a Javier Beristain. Ensayos sobre economía, desarrollo e innovación educativa*, México, ITAM/CIDE/Miguel Angel Porrúa.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos** (1999). «La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política», *El Mercado de Valores*, año LIX, julio. México, Nafin.

**Fernández Christlieb, Fátima** (2010). «Poderes fácticos versus poderes constitucionales», en José María Calderón Rodríguez y Alfonso Vadillo Bello, coords., *La democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de la representación*, México, UNAM.

**Global Alliance for Tax Justice** (2015). «Los ajustes de la OCDE a las normas fiscales internacionales no están a la altura de las necesidades de transparencia e inclusividad», en [www.justiciafiscal.org/2015/10/carta-alianza-global-por-la-justicia-fiscal-cuestiona-proceso-beps](http://www.justiciafiscal.org/2015/10/carta-alianza-global-por-la-justicia-fiscal-cuestiona-proceso-beps) (consultado el 5 de octubre de 2015).

**Hyndricks, Jean y Gareth D. Myles** (2006). *Intermediate Public Economics*. Cambridge Mass., MIT Press.

**Ibarra, David** (2011). *La tributación en México*, México, Facultad de Economía, UNAM.

**Informe de Oxfam 185** (2014). *Negocios entre amigos. Por qué la reforma fiscal mundial todavía no quita el sueño a las empresas que evaden*, 2 de mayo, 1-26 p. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org) (consultado el 5 de mayo de 2014).

**Krueger, A.O.** (1974). «The political economy of the rent-seeking society». *American Economic Review*, vol. 64.

**Marichal, Carlos** (2015). «México, el Estado cuarteado», en *El País Internacional*, 16 de febrero, en [internacional.elpais.com/internacional/2015/02/16/actualidad/1424115080\\_765093.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/16/actualidad/1424115080_765093.html) (consultado el 5 de octubre de 2015).

**Mueller, D.** (1989). *Public Choice II*. Cambridge University Press.

**OECD** (2010a). *Tax Policy Reform and Economic Growth*, Tax Policy Series n° 20, Paris.

**OECD** (2010b). *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, cap. IX, pp. 4-47, Paris.

**Rechkiman Kirk, Benjamín** (1978). «La sobretasa del 15 por ciento del Distrito Federal», en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, febrero-abril, Año IX, n° 33, pp. 147-151, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

**Schettino, Miguel** (2009). «Camino al desastre», 21 de mayo, *El Universal*, México.

**Urquidí, Víctor** (1956). «El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México», *El Trimestre Económico*, vol. XXIII, n° 92.

**Wehner, Joachim** (2011). «Electoral budget cycles in the EMU: A challenge to context conditionality», p. 47 [www.econ.ku.dk/seminarerepru/epru01042011/budget\\_cycles\\_26\\_march\\_2011.pdf](http://www.econ.ku.dk/seminarerepru/epru01042011/budget_cycles_26_march_2011.pdf) (consultado el 4 de octubre de 2015).

**Winer, S. & W. Hettich** (1998). «What is missed if we leave out collective choice in the analysis of taxation», *National Tax Journal*, vol. LI, n° 2 (junio).

# Inundaciones y construcción social del riesgo en Buenos Aires

## Acciones colectivas, controversias y escenarios de futuro

MARÍA GABRIELA MERLINSKY\*\*  
MELINA AYELÉN TOBIÁS

pp. 45-63

### Resumen

El presente trabajo analiza la construcción pública del problema de las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires. Nuestra perspectiva pone foco no sólo en los procesos físicos y antrópicos que provocan las inundaciones sino también toma en cuenta los modos de acción colectiva de los grupos afectados. Tomando como caso de estudio la gran inundación de abril del 2013, desarrollamos una contextualización del problema tomando en cuenta tanto las acciones y omisiones de la política pública como los modos de intervención y capacidad de respuesta de diferentes redes de actores. Nos interesa abordar el proceso de construcción social del riesgo a partir de la elaboración de controversias y saberes contra-expertos que toman en consideración diferentes escenarios de futuro.

### Palabras clave

Inundaciones / Buenos Aires / Construcción social del riesgo

### Abstract

This paper analyzes the public construction of the flooding in the city of Buenos Aires. Our perspective not only focus on the physical and anthropogenic processes that cause floods, but also takes into account the modes of collective action by the affected groups.

Taking as a case study the great flood of April 2013, we developed a contextualization of the problem taking into account the actions and omissions of public policy as modes of intervention and responsiveness of different networks of actors. We are interested in studying the process of social construction of risk from the development of controversies and counter-experts knowledge that take into account different future scenarios.

### Key words

Floods / Buenos Aires / Social Construction of Risk

\* El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación UBACyT (2013-2016) «Política, sociedad y ambiente en la Cuenca Matanza Riachuelo» financiado por la Universidad de Buenos Aires, y el Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) «Las escalas del conflicto ambiental en Argentina» financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), ambos dirigidos por la Dra. Gabriela Merlinsky.

\*\* M.G. Merlinski. Doctora en Ciencias Sociales y en Geografía. Investigadora del Conicet -Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), Coordinadora del Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos (GEA - AEU - IIGG). Profesora Adjunta Regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: merlinsk@retina.ar

M.A. Tobías. Licenciada en Sociología, Magister en Sociología Económica en la Universidad Nacional de San Martín. Doctoranda en cotutela en Ciencias Sociales y Geografía (UBA- Paris III Sorbonne Nouvelle ) y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet).

Correo-e: melina.tobias@gmail.com

## Introducción

Las inundaciones no son un fenómeno nuevo en la Ciudad de Buenos Aires. Asentada en tierras bajas próximas a cursos de agua que desembocan en el Río de la Plata, la vida urbana ha estado afectada por anegamientos desde la época colonial. En las últimas décadas, estos episodios han aumentado su frecuencia y, en ciertas ocasiones, producen pérdida de vidas humanas, medios de vida, infraestructuras y bienes. Es entonces cuando se transforman en acontecimientos dramáticos de la vida social, expresiones de una situación de estrés social que periódicamente reaparece como problema público en el paisaje urbano de Buenos Aires. Mediante denuncias, debates públicos, presentaciones en los medios de comunicación, pedidos de información a las autoridades, la inundación se transforma en acontecimiento y, de ese modo, deviene en un «punto de inflexión» que devela lo que institucionalmente ha sido ignorado o lo que ha sido omitido como decisión pública en términos de evitar o reducir el daño (Gilbert, 2006; Lavell, 1996; Wilches-Chaux, 1993; Wisner et al., 2004).

La construcción social e histórica del riesgo define el proceso mediante el cual, en un territorio dado, diferentes amenazas naturales se han transformando en peligros socialmente inducidos, estableciendo relaciones interdependientes con otras amenazas de tipo contaminante o de tipo tecnológico. Esto es así porque las poblaciones transforman los recursos naturales (agua, aire, tierra) cuando construyen asentamientos humanos. Pero no son las amenazas el principal problema, podemos hablar de riesgo cuando las amenazas se unen a la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad refiere al conjunto de atributos de un determinado sistema social que disminuyen su capacidad de respuesta frente a situaciones de crisis; expresa entonces la propensión a sufrir daños (Lavell, 1996). El riesgo es, en consecuencia, una condición latente o potencial y su grado depende de la intensidad probable de la amenaza, y los niveles de vulnerabilidad existentes. «Amenazas» y «vulnerabilidades» son categorías de una ecuación. El análisis histórico permite comprender el modo en que, en una determinada sociedad, los actores políticos responsables han tomado en cuenta o ignorado estos aspectos. La vulnerabilidad es la capacidad que tienen los individuos y grupos sociales para responder, enfrentar, recuperarse y adaptarse ante cualquier estrés externo en su entorno inmediato que afecte su bienestar (Chambers, 1989; Watts y Bohle, 1993; Adger, 2006). Los trabajos de Cutter insisten en los condicionamientos de espacio/lugar. En esos términos, la vulnerabilidad es concebida como riesgo biofísico y también como respuesta social, pero dentro de un área específica. Esta puede ser un espacio geográfico (población y lugares vulnerables) o un espacio social, que remite a quién es más vulnerable en ese ámbito geográfico (Cutter, 1996).

El presente trabajo se propone realizar un aporte al análisis del fenómeno de las inundaciones en Buenos Aires a partir de herramientas conceptuales propias de la sociología del riesgo, tomando como caso de estudio el desastre ocasionado por las precipitaciones

extremas ocurridas en abril de 2013. Nuestra perspectiva pone foco en los procesos físicos y antrópicos (naturales y socio-políticos) que provocan las inundaciones en la metrópolis, para luego centrarnos en el modo en que los actores afectados logran articularse y armar redes con otros actores, generando así procesos de construcción social del riesgo de inundación.

Nuestra estrategia metodológica se apoya en el análisis de fuentes secundarias históricas para la descripción de los procesos de mediano plazo que inciden en la construcción del riesgo de inundaciones. Por otro lado, hemos desarrollado una estrategia de abordaje cualitativo para indagar, a través de entrevistas y observaciones participantes, los significados que los actores atribuyen a los eventos de inundación y el modo en que éstos califican el riesgo. Nos concentramos en estudiar los relatos de ciudadanos y organizaciones de los barrios más afectados por la inundación del 2 de abril de 2013, entre ellos Villa Urquiza, Parque Chas, Saavedra, Núñez, Belgrano y Palermo, los que se encuentran ubicados sobre los arroyos entubados Vega, Medrano y Maldonado.

Nuestro enfoque teórico metodológico no solo apunta a desarrollar una visión contextualista del riesgo, es decir un análisis que toma en consideración su construcción social e histórica, sino también presta atención al modo en que las acciones colectivas pueden definir puntos de inflexión en la consideración del problema en tanto asunto público. Siendo conscientes de que sería importante incorporar el punto de vista de los funcionarios públicos y los expertos, en este artículo nos vamos a concentrar especialmente en las visiones de los actores afectados por el fenómeno de las inundaciones, pues han sido estos ciudadanos quienes, en un período reciente, han contribuido a definir nuevos repertorios de problemas en relación con la consideración del riesgo de inundación. Se trata de un proceso que se enmarca en la creciente ambientalización de la cuestión social en Argentina (Merlinsky, 2014) un fenómeno que se caracteriza por la construcción de reclamos colectivos por el derecho al ambiente sano y la implementación de políticas de protección ambiental.

En el primer apartado describimos los principales componentes naturales y antrópicos que caracterizan el problema de las inundaciones en Buenos Aires. En el segundo, ofrecemos un punto de partida para analizar la construcción social e histórica del riesgo en Buenos Aires, buscando mostrar de qué manera los procesos de ocupación del suelo han ido generando condiciones de vulnerabilidad física e institucional en relación a las inundaciones. En el tercer apartado analizamos, a partir de la gran inundación que tuvo lugar en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires el 2 de abril de 2013, la construcción de repertorios de problemas y soluciones que han construido los propios afectados, y que han sido centrales para la calificación del riesgo en la ciudad. Nos interesa centrarnos en este evento porque tuvo grandes repercusiones en el debate público. En esos términos, llevamos adelante una descripción y análisis de los discursos y manifestaciones en los que los actores afectados se involucran en un esfuerzo colectivo de definición y manejo de la situación percibida como

problemática (Dewey, 2004). Aquí desarrollaremos un análisis de las diferentes posiciones planteadas por los actores y el modo en que éstos construyen de manera colectiva contra-argumentos acerca de las causas y las posibles soluciones de las inundaciones.

En el cuarto y último apartado, buscamos identificar cuáles son finalmente los conocimientos que se movilizan y quedan inscriptos en términos de la construcción social y política del problema. En síntesis, queremos establecer de qué modo se pone a prueba la decisión e intervención institucional en la gestión del riesgo de inundaciones.

### **¿Por qué se inunda Buenos Aires? Factores físicos y antrópicos**

La ciudad de Buenos Aires es la capital del país, con 2.891.082 habitantes. Se encuentra localizada en la costa del río de la Plata, un amplio estuario formado por la confluencia de los ríos Paraná y Uruguay que tiene características únicas, pues permite garantizar a un costo muy bajo, una enorme disponibilidad de agua dulce para consumo humano. Una porción considerable de la región metropolitana se encuentra en terrenos bajos entre los 2,8 y los 5 metros por sobre el nivel del mar, en áreas que son frecuentemente inundables.

La combinación de lluvias intensas y crecidas del río de la Plata producto de las sudestadas<sup>1</sup>, suele ser el principal factor de inundación de los barrios porteños. Esto ocurre porque las lluvias provocan el desborde de los arroyos que se encuentran canalizados y ocultos bajo calles y avenidas. Por otra parte, las crecidas del Plata, ya sea por sudestada o por aparición de ondas oceánicas, inciden sobre la ribera de la ciudad hasta la cota de 5 metros, afectando todo el borde costero sobre el Plata y el Riachuelo, agravando la situación de inundación (Bischoff, 2005: 53; Viand y Gonzalez, 2012).

En este punto se hace visible un segundo elemento —de carácter antrópico— que tiene incidencia en las frecuentes inundaciones: el entubamiento de los arroyos de la ciudad. Este data de las ideas higienistas propias del siglo XVIII y XIX, y ha modificado la geografía de la región, impidiendo que el agua escurra en casos de fuertes precipitaciones. Los arroyos entubados más importantes que surcan la Ciudad de Buenos Aires son el Ugarteche, Los Terceros, el Vega, el Maldonado y el Medrano. Existen otros de menor importancia, como el Arroyo Cobos o White, el Cildañez, y los arroyuelos emisarios del Riachuelo, conocidos como el Perdriel, el Teuco y el Erézcano (Herrero y Fernández, 2008).

Actualmente los arroyos entubados presentan tres problemas centrales. Por un lado, su saturación, porque el entubado no está preparado para drenar grandes cantidades de agua

<sup>1</sup> La Sudestada es un fenómeno meteorológico común a una extensa región del Río de la Plata. Consiste en una rápida rotación de vientos fríos del sur al cuadrante del sudeste, que satura las masas de aire polar con humedad oceánica. Si el viento se mantiene durante varios días y, dado que el eje del Río de la Plata es coincidente con la dirección del viento, el arrastre del viento sobre las aguas del río interfiere con el normal desagüe del Río de la Plata, lo que produce el aumento del nivel del mismo sobre la costa argentina y dificulta el drenaje de cauces menores. Esta situación se agrava si en el Río de la Plata Exterior se producen mareas anormales.

con rapidez. En segundo lugar, su obstrucción, producto del exceso de basura acumulada que tapa las bocas de drenado. En tercer lugar, su antigüedad, porque la red de tuberías para canalizar el agua en el centro de la ciudad fue creada en las décadas de 1930- 1940, como parte de un sistema mixto en donde convergen las aguas pluviales con las cloacales (Viand y González, 2012).

Al indagar en las causas recurrentes de inundación en Buenos Aires, la literatura identifica seis aspectos centrales: a) fuertes lluvias que pueden estar o no combinadas con sudestadas; b) forzantes del cambio climático que producen precipitaciones de mayor intensidad en menores lapsos de tiempo; c) el entubamiento de ríos y arroyos que ha impedido el desagüe natural de las aguas; d) la falta de planificación urbana y la especulación inmobiliaria, que ha generado la ocupación de los valles de inundación; e) el desarrollo de obras viales que mejoran las avenidas y calles con capas de asfalto, pero que superan la altura de las veredas e impiden el desagüe desde las calles laterales; y f) la densificación urbana en zonas inundables (Barros, Menéndez y Nagy, 2005; Menéndez y Re, 2005; Camillioni, 2008, Viand y González, 2012).

En el presente trabajo nos interesa indagar en los procesos sociales e históricos que, a lo largo del tiempo, han aportado e incrementado a la construcción social del riesgo de inundación en la ciudad.

### **«Buenos Aires inundable»: los procesos históricos de ocupación del suelo en la ciudad**

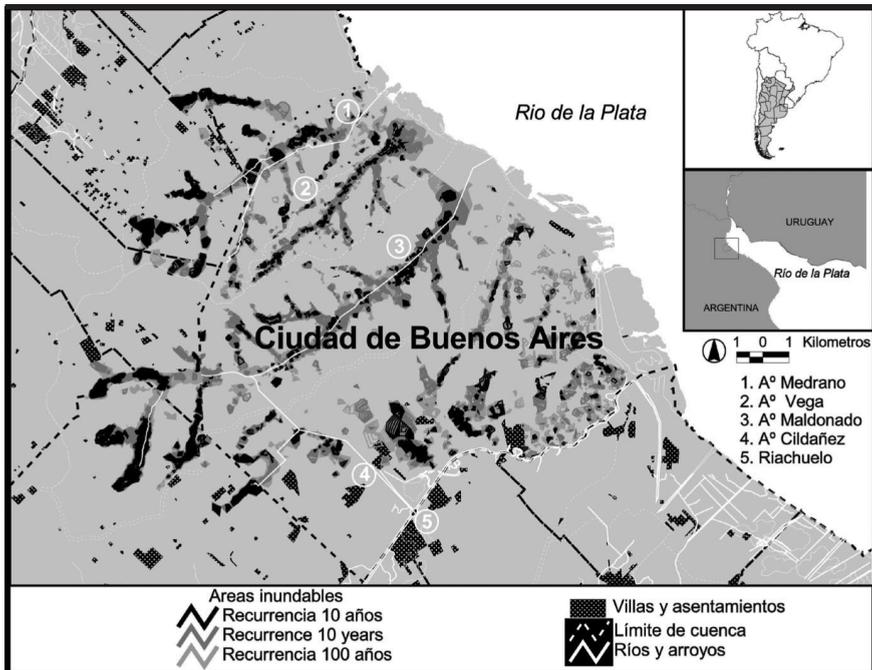
Desde el momento de la fundación de Buenos Aires, la llanura y el río fueron condicionantes básicos del asentamiento humano. La localización industrial tendió a priorizar las cuencas (zonas bajas), mientras que la residencial buscó las zonas altas (mucho más seguras). Estas últimas fueron las que se valorizaron en el mercado inmobiliario, generando un proceso en el que, ante la falta de políticas de producción de suelo para los sectores populares, la población de menos recursos debió crear su propio hábitat mediante la ocupación de suelos sin infraestructura y expuestos al riesgo ambiental, muchas veces en sitios inundables o en áreas de relleno sanitario e industrial (Clichevsky, 2002).

La ocupación de terrenos bajos de la ciudad ha tenido relación con diferentes períodos de desarrollo económico. Si bien en el período colonial y en las primeras fases de la independencia como nación, en Buenos Aires existía una delimitación clara de funciones entre los distintos niveles del terreno, a partir de la inserción del país en la división internacional del trabajo (1860-1930) y muy especialmente en la fase de sustitución de importaciones (1930-1976), la expansión urbana se fue desarrollando hacia cotas de terreno cada vez menores, generando mayores riesgos de inundación. Esta situación ha respondido a presiones económicas y al amparo de obras de atenuación de crecidas que fueron presentadas

como «soluciones definitivas» al problema. Como resultado, los terrenos en los que se han realizado inversiones se valorizaron y poblaron más rápidamente. Más adelante se verían las limitaciones de estas obras: la zona se inunda cada vez más (al aumentar la impermeabilización de la cuenca) y se degrada aceleradamente (Brailovsky, 2010: 221).

Mapa 1

### Crecimiento urbano y territorios inundables en la ciudad autónoma de Buenos Aires



Fuente: elaborado con base en datos del Plan Urbano Ambiental creado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006).

El efecto que tiene este proceso de urbanización es que, aún si pudieran mitigarse los efectos de la inundación, al ser las obras un factor de atracción, aumenta la proporción de población expuesta a las inundaciones. Esto explica, por ejemplo, que la ciudad tenga una densidad de 140 hab./ha., mientras que en los terrenos de la cuenca del arroyo Maldonado la densidad es de 300 hab./ha. (Brailovsky, 2010).

Estos procesos de crecimiento urbano, a expensas de las áreas inundables, demuestran la importancia de la dimensión institucional para la gestión ambiental urbana, la que no puede reducirse estrictamente a los límites jurisdiccionales. En la gestión de los recursos hídricos, la

incorporación de la cuenca como unidad de análisis, planificación y gestión, permite tomar en cuenta las condiciones del medio natural en su interrelación con los procesos sociales que dan lugar a la degradación ambiental (Lavell, 1996).

Asimismo, consideramos en este trabajo que el Estado es el actor político central en la gestión del riesgo por su aporte necesario e indispensable a la generación de políticas de desarrollo sustentable (Herzer y Merlinsky, 2009). Su aporte es necesario porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de «bienes comunes» que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado. A su vez, es indispensable porque se dirige a las generaciones futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados por ser no-sustituibles, o por la imposibilidad de su incorporación crematística al mercado (Guimaraes, 2003:32).

Sin embargo, la implementación de políticas sustentables se ve en muchos casos condicionada por la vulnerabilidad institucional, cuando el Estado cede ante la presión de lógicas de mercado que buscan incrementar la oferta de suelo urbano disponible en la ciudad con el objetivo de aumentar la rentabilidad del negocio inmobiliario. La vulnerabilidad institucional atañe al debilitamiento de la capacidad del Estado, en términos de regular las actividades económicas potencialmente riesgosas y la reducción de sus propias capacidades en el campo de la formulación e implementación de las políticas públicas de manejo del riesgo (Merlinsky, 2006). En términos operacionales y tratándose del análisis de la gestión de riesgo de inundaciones, la vulnerabilidad institucional refiere a la pérdida de capacidad de respuesta por parte del Estado en la generación de condiciones de seguridad territorial. En contextos urbanos, implica tomar en consideración la regulación del mercado inmobiliario, el desarrollo de políticas de planificación urbana y el ordenamiento territorial (Merlinsky y Tobías, 2015).

A lo largo de la historia, el gobierno local ha diseñado e implementado diversas obras hidráulicas en la región —entubados, canalizaciones, terraplenes, defensas— tendientes a evitar las inundaciones (Viand y González, 2012). La manipulación humana de la naturaleza, a través no sólo del entubamiento y la desviación de arroyos y ríos sino también del relleno de bañados y lagunas, ha desatendido los efectos negativos que estas acciones provocan en el territorio (Canziani, 2013).

Actualmente, el gobierno de la ciudad lleva adelante el Plan Director de Ordenamiento Hidráulico (en adelante Plan Director), diseñado hace quince años y destinado a realizar obras y programas de sistemas de alerta, planes de contingencia y educación ambiental para reducir el riesgo de inundaciones en la ciudad. Las obras suponen la ampliación de la red pluvial y la intervención de las principales cuencas de los arroyos Maldonado, Vega y Medrano. Hasta el momento se han logrado implementar las principales obras correspondientes a la cuenca del Maldonado, quedando pendiente las del Vega y el Medrano.

No obstante, ante la crítica situación hídrica de la ciudad con las inundaciones de abril del 2013, las acciones del Gobierno de la Ciudad en Buenos Aires (GCBA) en materia de inundaciones han comenzado a ser objeto de fuertes cuestionamientos. Como veremos en el próximo apartado, la experiencia social en torno a la inundación trajo aparejado un aprendizaje por parte de los ciudadanos afectados acerca de los motivos de la catástrofe, una elaboración colectiva de contra-argumentos sobre las posibles soluciones al problema y un intento por generar espacios de diálogo —arenas públicas o foros híbridos— donde poner en discusión los argumentos oficiales y alternativos sobre las obras necesarias para mitigar los efectos de las inundaciones a futuro.

### **La inundación de abril del 2013 y el reclamo vecinal por una gestión integral del riesgo**

La fuerte inundación del 2013 comenzó los primeros días del mes de abril con intensas precipitaciones en la Ciudad Autónoma y varias localidades de la Provincia de Buenos Aires (principalmente la ciudad de La Plata y Ensenada). La cantidad de agua que cayó en la Capital fue récord histórico alcanzando los 196.4 milímetros, acumulados en 24hs. La región más afectada fue la comprendida por las zonas norte y oeste, especialmente los barrios de Villa Urquiza, Parque Chas, Saavedra, Núñez, Belgrano y Palermo, que se encuentran sobre los arroyos entubados Vega, Medrano y Maldonado.<sup>2</sup> En esa ocasión fueron afectadas 350.000 personas y hubo ocho víctimas fatales.

La inundación no sólo implicó el ingreso de agua en los hogares, sino que también trajo aparejados otros problemas vinculados a los servicios públicos. La falta de energía eléctrica (que afectó a 300 mil personas) y las fallas del servicio de transporte (que impidió el ingreso de asistencia a los lugares afectados) dificultaron aún más la situación de las familias. A partir del evento se amplificó el conflicto político entre el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Nacional. El GCBA responsabilizó al Estado Nacional por el retraso de las obras en el arroyo Vega y, a su vez, cuestionó políticamente al gobierno nacional por demorar cuatro años la firma de la licitación para las obras del arroyo Maldonado, que finalmente fueron realizadas un año antes del episodio del 2013.

Las respuestas más inmediatas de los afectados frente a la emergencia fue la conformación de redes comunitarias. En una segunda instancia, se generaron diferentes espacios de organización (comités de inundados) que se transformaron en ámbitos de cuestionamiento y de planteamiento de demandas al estado local. A continuación, se presenta un análisis de las entrevistas en profundidad realizadas a ciudadanos afectados de los arroyos Maldonado,

<sup>2</sup> De todos los arroyos que atraviesan la ciudad, tres fueron los más afectados en las inundaciones de abril del 2013, especialmente el Arroyo Vega y el Medrano.

Medrano, Vega y Cildañez. El trabajo con testimonios busca mostrar de qué manera se construyen argumentos en torno al problema de la inundación. En tanto la calificación del riesgo es un proceso en el que se define un problema público, nos interesa además mostrar cuáles han sido los principales reclamos que sostienen ciudadanos ante el GCBA. En ese sentido, quisiéramos reflexionar en torno a las principales dificultades que ellos afrontan para sostener el reclamo colectivo una vez pasado el evento de la inundación, es decir cuando el problema público se resignifica en una arena de post-desastre.

### **Redes de actores, aprendizajes colectivos y construcción del problema**

Frente a la magnitud que tuvo la inundación de abril y la falta de respuestas claras por parte de las autoridades competentes, los ciudadanos de los principales barrios afectados comenzaron a reunirse y a participar, ya sea de espacios previamente construidos que abordaban el problema (como, por ejemplo, los Consejos Consultivos Comunales<sup>3</sup> en donde se tratan diferentes temas vinculados a la unidad de la comuna) o en asambleas barriales como la Asamblea Saavedra (que ya venía trabajando en la temática desde 2012) o bien de nuevos colectivos de inundados creados a partir del evento, con el objetivo de poder comprender cuáles habían sido los principales factores causantes de la catástrofe. Como explica una ciudadana que habita en el arroyo Maldonado y que sufre las inundaciones de la zona:

Las autoridades nunca nos explicaron claramente porqué nos inundamos ni cómo nos inundamos en el año 2013 en el Maldonado, habiéndose hecho una obra de la magnitud de la que se hizo. Primero apelaron al cambio climático o a la excepcionalidad de las tormentas. Otro argumento fue que las obras del arroyo Cildañez fallaron, pero en ese caso nosotros entendemos que quienes fallaron son las autoridades, ya que su mantenimiento corresponde al GCBA. También dijeron que la responsabilidad del evento era del Gobierno de la Nación, porque este no habilitó a la Ciudad a obtener el crédito del Banco Mundial para realizar las obras necesarias.

De este modo, a partir de identificar fallas institucionales en lo que se refiere al acceso a la información pública, los ciudadanos afectados iniciaron un proceso de aprendizaje, a través de la articulación de distintos saberes y actores (organizaciones, universidades, otros vecinos, etc.), que les permitió ir ganando una visión más amplia del fenómeno. Este entramado de actores y saberes dio lugar a una construcción del objeto de preocupación

<sup>3</sup> Los Consejos Consultivos son órganos creados a partir de la Ley de Comunas de la Ciudad (Ley N° 1777, Año 2005), cuya función es vincular a los ciudadanos que habitan dentro de una misma comuna, con las autoridades de Junta Comunal. Se integran por vecinos que, en carácter de ad-honorem, se involucran en la toma de medidas y en el seguimiento de las obras que competen a los problemas de la comuna. La participación en estos espacios es libre y sus autoridades se eligen anualmente.

considerando diferentes factores causales. Todo ello permitió elaborar la cuestión hídrica en tanto asunto socialmente problematizado.

Nosotros empezamos preguntándonos ¿por qué nos estamos inundando? y de ahí empezamos a hacer una suerte de inventario de los motivos: 1) la topografía de la zona (que es muy plana y eso hace que se inunde con facilidad); 2) las cuencas y sus valles de inundación (el 60% de la ciudad de Buenos Aires es inundable); 3) el modo en que juegan las napas frente a las inundaciones (que en las zonas en donde las napas están elevadas, el agua sube, provocando la inundación desde abajo); 4) las precipitaciones (los valores máximos que se producen en el siglo XXI); 5) la sudestada; 6) la onda oceánica (que combinada con la sudestada agrava las inundaciones); 7) la crecida del Paraná; 8) los terrenos ganados al río, lo que también incide en que la descarga de los arroyos sea más lenta; 9) el avance del Delta (que hace que todas las bocas de los arroyos permanentemente se vayan tapando por la decantación propia del Río de la Plata); 10) los vientos que agrandan las olas de la sudestada. Todo eso nos hizo pensar que las obras propuestas por el GCBA, enfocadas exclusivamente en su dimensión estructural (caños), no va a ser suficiente para impedir las inundaciones.<sup>4</sup>

El relato anterior muestra que la construcción de conocimientos se da en un marco de reflexividad compartida, lo que involucra pensarse no solo como afectados, sino también como ciudadanos en una metrópoli que tiene una historia ambiental. Es notable además la complejidad del análisis que involucra diferentes componentes interrelacionados de un mismo problema. La construcción de estos saberes contra-expertos y de un enfoque acerca del problema de las inundaciones les permitió la elaboración de argumentos para cuestionar la forma en que es concebido el problema de la inundación desde la perspectiva del Gobierno de la Ciudad, e incluso replantearse la utilidad de algunas herramientas, como por ejemplo el Plan Director. A su vez, permitió la construcción del problema estableciendo relaciones entre la escala territorial local (el barrio afectado) y la unidad de arroyo o cuenca hídrica.

A partir de la inundación, comencé a recorrer las otras cuencas y a darme cuenta de que la situación era muy similar, que estábamos todos en la misma lucha. (...) Las políticas del gobierno abordan de manera separada y descoordinada los arroyos y las cuencas —como si fueran cosas aisladas— pero es necesario tener una visión integral de la problemática. (...) Por ejemplo, en el caso del Medrano, es necesario que la Ciudad trabaje en conjunto con el partido de San Martín (donde nace el arroyo), ya que es allí, en la parte alta de la cuenca, donde debe captarse primero el agua en caso de inundación. Para eso es necesario pensar de manera más integral las medidas frente a las de inundaciones.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Entrevistado miembro del Inter Consejo Consultivo Comunal del Arroyo del Vega (Iccav).

<sup>5</sup> Entrevistado, miembro de la agrupación de Inundados Unidos de la Cuenca del Arroyo Medrano (Inuncam), afectado por las inundaciones del 2013.

Lo que se puede observar en los testimonios anteriores es una reconfiguración social del problema a partir de lo que autores como Callon, Lascoumes y Barthe (2001) denominan como controversias socio-técnicas. Este término permite reflexionar sobre la forma en que la frontera entre lo técnico y lo social es cuestionada por los propios protagonistas de una controversia. Precisamente, a partir de la construcción de un saber local, los ciudadanos afectados por las inundaciones elaboran repertorios de problemas y soluciones, lo que incluye poner en discusión las acciones de política pública.

Si, como señalan Callon et al., (2001) la elaboración de repertorios de problemas viene junto con la formación de una red de actores (la construcción de agenda va reclutando nuevos integrantes), en el caso de los colectivos afectados por la inundación esto incluye diferentes repertorios de acción colectiva para inscribir públicamente el problema. Así, algunos colectivos, como la Asamblea Saavedra, emprendieron medidas de exposición pública, como la decisión de cortar las calles del barrio e incendiar muebles que habían sido afectados por la inundación, o realizar una toma a la Jefatura del Gobierno de la Ciudad para adquirir visibilidad mediática y llamar la atención de las autoridades. Lo que se buscaba era conseguir una audiencia pública para discutir las obras del Arroyo Medrano. A partir de estas medidas, hacia fines del 2013, lograron tener una reunión con el entonces ministro de Espacio Público de la Ciudad, encargado de las obras de limpieza de los arroyos.

Si bien no se logró avanzar en la implementación de las obras del Arroyo, la presión ejercida por la Asamblea logró que el Gobierno dispusiera de personal que acompañase a los integrantes del colectivo a realizar una visita por el arroyo para ver el nivel de obstrucción del mismo y garantizar su posterior limpieza.

### **El debate sobre medidas estructurales y no estructurales. Controversias socio-técnicas y escenarios de futuro**

Una de las consecuencias más importantes de la acción de los ciudadanos afectados es que sus reclamos abren controversias que cuestionan el discurso técnico del gobierno local. En este sentido, la conformación de contra-argumentos por parte de los inundados supone la discusión sobre las soluciones «posibles», permitiendo así replantearse el problema y preguntarse: ¿Acaso el Plan Director es la mejor opción para reducir las inundaciones? ¿Es suficiente para enfrentar escenarios de futuro que se presentan con altos grados de incertidumbre y con escasos compromisos institucionales de largo plazo?

Respondiendo a esa pregunta, los referentes de las organizaciones plantean diferentes alternativas. Todos ellos advierten sobre la importancia de implementar medidas no estructurales que acompañen a la creación de obras. Desde su lectura, el GCBA subestima este tipo de medidas en detrimento de las grandes obras (ya que éstas últimas suponen grandes negocios con las empresas constructoras y gran visibilidad en el momento de su

inauguración). Para los colectivos de inundados, las obras son un elemento importante para la gestión de riesgo, pero insuficiente, ya que éstas no impiden por sí solas la aparición de catástrofes. En palabras de una entrevistada:

Lo que pasa es que las obras prevén hasta cierto umbral de precipitación, traspasado el cual se inundan. Por más obras que hagan, nunca se va a dejar de inundar. Hay que aceptar que es una ciudad inundable. Las obras, por cuestiones económicas y técnicas, no pueden captar una lluvia extrema. Allí se presenta otro tema de conflicto que tiene que ver con la definición de «extrema» pero más allá de eso, no puede prescindirse de otro tipo de medidas que acompañen.<sup>6</sup>

Entre las principales medidas no estructurales que exigen (y que definen como prioritarias) se encuentra en primer lugar, la implementación de un Plan de Contingencia y la puesta en marcha de un Sistema de Alerta Temprano, que brinde los datos actualizados de las precipitaciones y capacite a los ciudadanos sobre el modo de actuar en caso de inundación.

La ciudad de Buenos Aires debe ser una de las pocas ciudades del mundo que no posee un plan de contingencia serio para aplicarse no solo a inundaciones sino a todo tipo de catástrofes o eventos extraordinarios.<sup>7</sup>

En este punto, vale señalar que estos actores están en sintonía con lo que proponen diferentes instituciones académicas y organizaciones pioneras, como La RED, en relación a considerar la evaluación del riesgo como un pre-requisito indispensable para la gestión ambiental del territorio. En ese sentido, los sistemas de información meteorológica son esenciales para la planificación de las infraestructuras y para el monitoreo constante en la gestión del riesgo de desastres (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008: 29; Mehrotra et al., 2009: 5).

Pero además, el acceso a la información es un componente central para garantizar mecanismos de participación en los sistemas integrados de gestión de riesgo. Para ello la información debe cumplir con cuatro condiciones: ser oportuna (es decir, estar disponible para los actores sociales con la anticipación necesaria para lograr su difusión, comprensión y discusión allí donde se necesita); ser de calidad (tanto en su contenido riguroso como en su forma, que debe ser comprensible); ser accesible (quienes requieren la información deben tener posibilidad efectiva de acceder a ella); y, finalmente, debe permitir la retroalimentación, es decir entender que se trata de un proceso interactivo y de doble vía, para

<sup>6</sup> Entrevistado, miembro del Iccav

<sup>7</sup> Entrevistada, miembro del Iccav y afectada por las inundaciones del 2013

facilitar que el usuario sea a su vez generador de nueva información (Wilches Chau, 2007: 61) De este modo, la ausencia u opacidad en la difusión de información por parte del Estado o en problemas de calidad, oportunidad o retro-alimentación de este tipo de sistemas, da cuenta de un mayor nivel de vulnerabilidad por parte de la población afectada.

En segundo lugar, y además del Sistema de Alerta Temprana y el Plan de Contingencia, los entrevistados destacan la importancia de implementar otra medida básica e ineludible para mitigar el riesgo de inundación, relativa a la necesidad de modificar el Código Urbano vigente, ya que éste:

Prácticamente ignora las características hídricas donde se emplazaron –y se emplazan– las distintas construcciones, y al día de hoy estamos pagando las consecuencias de esto.<sup>8</sup>

El código urbano es una herramienta fundamental para la regulación del mercado inmobiliario. La ausencia de control sobre las edificaciones en sitios de riesgo hace que aumente la vulnerabilidad física debido a una mayor densificación de las construcciones en áreas inundables, de relleno o de baja calidad ambiental. El aumento de las superficies construidas y la densificación del uso del suelo incide, entre otros factores, en la pérdida de escurrimiento de los suelos, en la disminución de la superficie de espacios verdes y en la obsolescencia de la infraestructura (pluviales, desagües, canales aliviadores de arroyos entubados) que no sigue un proceso de desarrollo acorde a la densificación de la población (Clichevsky y Herzer, 2000).

A su vez, la modificación de la normativa del código permitiría exigir que los edificios que vayan a construirse de ahora en adelante contemplen la creación de reservorios propios, que permitan retener el caudal de agua frente a fuertes precipitaciones.

En tercer lugar, y como medida complementaria a la modificación del código urbano, los referentes de las organizaciones proponen la creación de un Plan Maestro de Espacios Verdes y Arbolado, que permita realizar un cálculo exacto de la capacidad de absorción del suelo y que logre aumentarla, al mismo tiempo que permita mejorar el escurrimiento en superficie.

Y, en cuarto lugar, también en la línea de las medidas no estructurales, los entrevistados proponen la creación de un Plan y mapa de Riesgo que no sólo indique vagamente las zonas inundables, sino también las alturas exactas a las que llegó el agua en cada punto de la ciudad, de modo de poder monitorear la evolución de las inundaciones y detectar las principales zonas de riesgo ante catástrofes.

El mapa de riesgo supone un profundo conocimiento sobre las cuencas, los arroyos y los barrios. Es necesario saber cuánto terreno absorbente hay (y eso no sólo implica mirar

<sup>8</sup> Entrevistada, miembro del Iccav y afectada por las inundaciones del 2013

las plazas, sino también dentro de los terrenos privados), cuáles son las alturas de cada zona, de cada cuenca, y qué altura alcanzó el agua en la inundación. Y así poder tener herramientas concretas y precisas para que, una vez modificada la normativa urbanística, poder impedir que se construya en zonas inundables.<sup>9</sup>

El problema que presenta esta medida es que, en muchos casos, son los propios ciudadanos quienes se rehúsan a esta idea, ya que eso implicaría que su lugar de residencia sea señalado como inundable y eso haría disminuir inmediatamente el valor de los terrenos. Además de esto, señalan otra medida importante a realizar para prevenir las inundaciones, que consiste en la limpieza sistemática de los pluviales y el mantenimiento regular de los arroyos entubados y de sus reservorios.

Pero yendo incluso más allá de las medidas no estructurales, los actores entrevistados insisten en la importancia de la articulación interjurisdiccional e intersectorial de la política pública. En ese sentido, para los referentes de las organizaciones, la gestión integral del riesgo de inundaciones desborda las competencias de un único organismo. Esto supone, por un lado, concebir que las obras de los arroyos deban ser pensadas de manera integral. El hecho de que la mayoría de los arroyos que atraviesan la ciudad (con excepción del Vega) nacen o mueren en la Provincia de Buenos Aires, implica necesariamente, mayor vinculación entre las distintas jurisdicciones. En palabras de una de las vecinas entrevistadas:

No veo una solución individual de cada cuenca o arroyo. La solución debe implicar una visión integral que abarque la problemática de todos los arroyos y cuencas del área metropolitana de Buenos Aires de manera integral y global.<sup>10</sup>

Además de la integración inter-jurisdiccional, los ciudadanos reclaman también mayor articulación entre los distintos organismos del GCBA encargados de la planificación y el ordenamiento urbano.

En la ciudad no existe un sistema de planificación adoptado y rígidamente seguido, sino que cada gobierno establece su propia manera de planificar. El gobierno actual tiene tres entidades que se dedican a hacer obras: el Ministerio de Desarrollo Urbano, que se encarga de realizar las obras mayores y con cierta consistencia urbanística; la Jefatura de Gabinete, que sostiene la lógica de hacer puesta en valor de los espacios verdes, lo que en definitiva supone poner rejas y cemento a las plazas; y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, que se ocupa del mantenimiento, reposición de veredas, arbolado, poda, movilidad urbano y todo lo que pasa en las calles. Entonces cada uno de estos organismos

<sup>9</sup> Entrevistada, miembro del Iccav.

<sup>10</sup> Entrevistada habitante del Arroyo Maldonado afectada por las inundaciones del 2013.

tienen distintas lógicas. Si uno mira las licitaciones de uno y del otro, uno puede ver la incongruencia en materia de planificación. Esto implica, además, que, en lugar de tomar medidas acordes a la mitigación de las inundaciones, lo que se hace es cementar todo porque lo que interesa es consumir cemento.<sup>11</sup>

### Los desafíos del activismo vecinal

Según los actores consultados, tanto las medidas no estructurales como la gestión intersectorial e inter-jurisdiccional de la política deberían ser acompañadas de mecanismos reales de participación ciudadana en el diseño y la implementación de las políticas contra las inundaciones. Si bien los planes de obras deben contar con mecanismos de audiencias públicas a las que los propios vecinos puedan asistir, en la práctica la participación se dificulta.

Las audiencias son hechas con poca publicidad y en lugares alejados de donde se haría la obra o incluso en horarios incómodos para la participación. Incluso se utiliza a vecinos de centros de jubilados afines al partido político del Gobierno para simular la participación vecinal. (...) Asimismo, existe también una complicidad por parte de las autoridades del Banco Mundial, que, a pesar de exigir formalmente la participación social en la decisión de las obras que el Banco financia, este sabe que las reuniones que se llevan adelante no están abiertas a la participación popular.<sup>12</sup>

A pesar de la importancia que los entrevistados atribuyen a la participación ciudadana, también reconocen las dificultades que supone el sostener los espacios colectivos. Entre los principales problemas señalan la tensión que existe al interior de las organizaciones entre quienes participan como ciudadanos afectados independientes y quienes pertenecen a una filiación partidaria.

El que milita partidariamente tiene otros objetivos que el vecino que se acerca a participar; lo toman como un medio para alcanzar intereses políticos; yo por ahora no quiero vender mi alma. (...) Hace poco tiempo me acercaron la propuesta de trabajar en una organización que iba a trabajar la cuenca del Maldonado. Comencé pero enseguida me percaté de que tenían una intención partidaria y me terminé alejando.<sup>13</sup>

A partir de la inundación del 2013 fuimos invitados a la Asamblea de Saavedra (funcionaba desde el 2012 en forma de asamblea); de los cien que eran en un principio solo quedaron unos pocos, la mayoría se alejó por considerar que la Asamblea tenía un tinte político.<sup>14</sup>

Este argumento frente a la participación política aparece frecuentemente en el discurso de los entrevistados, al punto de convertirse en un limitante para la participación de ciertas

<sup>11</sup> Entrevistada, miembro del Iccav.

<sup>12</sup> Entrevistada, habitante del arroyo Maldonado afectada por las inundaciones del 2013

<sup>13</sup> Entrevistada, habitante del arroyo Maldonado afectada por las inundaciones del 2013

<sup>14</sup> Entrevistado, miembro del Inuncam afectado por las inundaciones del 2013.

organizaciones. La Inuncam, por ejemplo, exige como requisito para ser miembros el «*ser inundado, vivir dentro de la cuenca del arroyo Medrano y no tener participación partidaria*». No obstante, en otros espacios como el Iccav, la participación política, lejos de ser un problema, es entendida como un elemento más de la heterogeneidad que caracteriza a la agrupación.

Más allá de la aceptación o el rechazo de la participación política partidaria, un elemento importante que aparece en el discurso de los actores entrevistados, es que la identidad de estos espacios u organizaciones colectivas trasciende las clásicas categorías «políticas» o «barriales», priorizando más bien la pertenencia a una misma unidad hídrica: la cuenca, el arroyo. Esto se observa en los nombres mismos de cada organización; a modo de ejemplo puede citarse el caso de los Inundados Unidos de la Cuenca del Arroyo Medrano o el Inter Consejo Consultivo Comunal del Arroyo del Vega (que logra trascender la unidad territorial de la comuna para pasar a la del arroyo).

Si bien en nuestras reuniones nos enfocamos en los problemas del Arroyo Vega, estamos en permanente contacto con los vecinos de otros espacios y otras cuencas como el Cildañez, el Maldonado o el Medrano, ya que entendemos que el problema es compartido.<sup>15</sup>

## Conclusiones

Como hemos visto a lo largo del trabajo, las inundaciones en la ciudad de Buenos Aires se producen por lluvias, desbordes y sudestadas, pero también debido a la existencia de actividades urbanas en zonas que siempre fueron inundables. Esto no sólo afecta a los sectores más vulnerables que históricamente se han asentado en territorios ambientalmente degradados, sino también a los sectores de clases medias y altas que han optado por vivir en zonas inundables «reparadas» por un mercado inmobiliario dispuesto a modificar la propia naturaleza de los suelos, en post de valorar nuevos suelos en la ciudad.

En este proceso las elites políticas, técnicas y económicas han jugado un papel central pues han generado condiciones para la invisibilización de los arroyos y cauces de los ríos que atraviesan la ciudad, porque es esta modificación del comportamiento del sistema hídrico lo que dificulta el escurrimiento de las aguas en caso de fuertes precipitaciones.

En lo que refiere a la acción del Estado local en la última década, hemos podido ver que las principales medidas implementadas para hacer frente a las inundaciones se concentran en obras como entubamientos, canalizaciones, terraplenes y defensas, medidas que buscan desviar, retener o modificar los cursos de agua. El énfasis en este tipo de medidas muestra un desconocimiento acerca de la gestión integrada de cuencas hídricas.

<sup>15</sup> Entrevistado, miembro del Iccav

En este artículo nos hemos concentrado en considerar la construcción pública del problema de las inundaciones durante los eventos de abril de 2013. A partir de seguir muy de cerca el relato de los afectados, hemos podido ver de qué manera se ha ido construyendo un agrupamiento de demandas en términos de la construcción de un inventario de problemas y soluciones. Entre estas soluciones, los entrevistados destacan la necesidad de implementar medidas no estructurales, que acompañen la implementación de las obras, como la elaboración de un Plan de Contingencia y un Sistema de Alerta Temprana —que permitan saber a los propios ciudadanos de cada barrio qué hacer en caso de inundación—, la modificación del Código Urbano y la creación de un mapa de riesgo, que permita conocer con precisión cuáles son las zonas inundables y que impida la construcción en dichas tierras, la creación de un Plan Maestro de Espacios Verdes y Arbolado Público, y la limpieza y mantenimiento de los pluviales de la Ciudad, que permitan mejorar la absorción del agua de las precipitaciones y la capacidad de escurrimiento.

A su vez, destacan la necesidad de adoptar una mirada integral de la problemática de las inundaciones, que se adapte a la topografía del territorio (con sus cuencas y arroyos). Esto supone fortalecer la articulación entre las diferentes jurisdicciones involucradas (GCBA y Provincia de Buenos Aires), y también entre los diferentes organismos públicos de la Ciudad encargados del ordenamiento y la planificación territorial.

Por último, estos colectivos advierten sobre la necesidad de integrar a los ciudadanos en los planes de gestión de riesgo, ya que son ellos los que más conocen el territorio. En este sentido, reclaman espacios formales de diálogo entre las autoridades del GCBA con competencia en el manejo de las inundaciones, tanto para la discusión sobre los Planes de los Arroyos (qué obras piensan hacerse, en qué zonas, con qué parámetros de riesgo), como así también para la elaboración de planes de gestión de desastres (cómo deben actuar los habitantes en caso de emergencia).

En síntesis, en palabras de los referentes de las organizaciones, la visión limitante de la gestión del riesgo asociada a las grandes obras «como única solución al problema» es el punto más fuerte de cuestionamiento a la acción del GCBA. En el diálogo con estos actores hemos podido reflexionar acerca de otros enfoques alternativos para la gestión del riesgo de inundación. Esta mirada alternativa requiere un análisis complejo de la vulnerabilidad y un conocimiento profundo del comportamiento hídrico de las cuencas. Pero no solo eso; se trata de entender que los legos también producen un conocimiento válido, un saber que, al cuestionar los círculos herméticos en los que se toman las decisiones, abona a un campo de reflexividad compartida y como tal permite pensar la integralidad de las intervenciones públicas en el largo plazo.

## Referencias bibliográficas

- Adger, Neil** (2006). «Vulnerability», *Global Environmental Change*, vol.16 Issue 3, pp. 268-281.
- Barros, Vicente, Ángel Menéndez y Gustavo Nagy** (2005). «El cambio climático en el Río de la Plata. Buenos Aires», Buenos Aires, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (UBA), CIMA-Conicet.
- Bischoff, Susana** (2005). «Sudestadas», en Barros, Menéndez y Nagy, ed. *El cambio climático en el Río de la Plata*, Buenos Aires, CIMA-Conicet.
- Brailovsky, Antonio** (2010). «Buenos Aires, ciudad inundable». Buenos Aires, Le monde diplomatique - Kaicron - Capital Intelectual.
- Callon, Michael, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe** (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Camillioni, Inés** (2008) «Cambio Climático», *Revista Ciencia Hoy*, vol. 103, pp. 42-49, Buenos Aires.
- Canziani, Pablo** (2013). «Las intensas lluvias son consecuencia del cambio climático», *Diario La Nación*. Fecha: 06 Abril 2013. [En línea] <http://www.lanacion.com.ar/1570246-las-intensas-lluvias-son-consecuencia-del-cambio-climatico>
- Chambers, Robert** (1989). «Editorial introduction: vulnerability, coping and policy», *Revista Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 20, pp. 1-7, Brighton.
- Clichevsky, Nora** (2002). «Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina». Documento n°49. Santiago de Chile, Cepal-Eclac- División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Clichevsky, Nora y Hilda Herzer** (2000). «Perspectiva histórica: Las Inundaciones en Buenos Aires», en Kreimer y Arnold, comp., *Managing Disaster. Risk in emerging economies*. Washington, World Bank.
- Cutter, Susan** (1996). «Vulnerability to Environmental Hazards», *Progress in Human Geography*, vol. 20 (4), pp. 529-539.
- Dewey, John** (2004). *La opinión pública y sus problemas*, Madrid, Morata.
- Gilbert, Claude** (2006). «La vulnérabilité, une notion à explorer». *Pour la Science*, vol. 51, pp.116-120, Paris.
- Guimaraes, Roberto** (2003). *Tierra de sombras: Desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo local ante la globalización*. Santiago de Chile, Cepal Series Medio Ambiente y Desarrollo - División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- Herrero, Ana y Leonardo Fernández** (2008). *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires, Temas.
- Herzer, Hilda y Gabriela Merlinsky** (2009). «Las ciudades y los actores sociales frente al cambio climático: los desastres no son tan naturales como parecen», en *Desafíos del cambio climático y global en Argentina*, Buenos Aires, Piubacc-Eudeba.
- Lavell, Allan** (1996). «Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano. Problemas y Conceptos: Hacia la Definición de una Agenda de Investigación», en Fernández, comp., *Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y Desastres en América Latina*. Lima, Red de Estudios en Prevención de desastres en América Latina.
- Mehrotra, Shagun, Claudia Natenzon, Ademola Omojola, Regina Folorunsho, Joseph Gilbride y Cynthia Rosenzweig** (2009). *Framework for City Climate Risk, Assessment*. Buenos Aires, Delhi, Lagos, and New York. Marsella, Commissioned Research. Fifth Urban Research Symposium Cities and Climate Change: Responding to an Urgent Agenda, World Bank.
- Menéndez, Ángel y Mariano Re** (2005). «Escenarios de inundación», en Barros, Menéndez y Nagy, eds., *El Cambio Climático en el Río de la Plata*. Buenos Aires, CIMA-Conicet.

**Merlinsky, G.** (2006). «Vulnerabilidad Social y Riesgo Ambiental: ¿Un plano invisible para las políticas públicas?», *Revista Mundo Urbano*, n° 28, Buenos Aires [En línea]: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/26-numero-28/189-1-vulnerabilidad-social-y-riesgo-ambiental-un-plano-invisible-para-las-politicas-publicas>

**Merlinsky, María Gabriela** (2014). «Introducción», *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires, Editorial Ciccus/Clacso.

**Merlinsky, María Gabriela y Melina Tobías** (2015). «Inundaciones en Buenos Aires. ¿Cómo analizar el componente institucional en la construcción social del riesgo?», *Revista L'Ordinaire des Amériques*, n° 218, París. [En línea] <http://orda.revues.org/1885>

**PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–** (2008). *Informe sobre el desarrollo humano 2007-2008*. Nueva York, PNUD.

**Viand, Jessica y Silvia Gonzalez** (2012). «Crear riesgo, ocultar riesgo: gestión de inundaciones y política urbana en dos ciudades argentinas», Primer Encuentro de Investigadores en Formación de Recursos Hídricos. Buenos Aires: Instituto Nacional del Agua. 14-15 junio 2012 [En línea] [http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrhh/01\\_027\\_Viand.pdf](http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrhh/01_027_Viand.pdf)

**Watts, Michael y Hans Bohle** (1993). «The Space of Vulnerability: the causal structure of hunger and famine», *Revista Progress in Human Geography*, vol. 17, n° 1, pp. 43-67, Wollongong.

**Wilches Chau, Gustavo** (2007). *Brújula, Bastón y Lámpara para trasegar los caminos de la educación ambiental*. Bogotá, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

**Wilches Chau, Gustavo** (1993). «La vulnerabilidad social» en Maskrey, A. ed. *Los Desastres no son naturales*. Colombia, La Red. Tercer Mundo Editores.

**Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon y Ian Davis** (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2nd edition). New York, Routledge.

## **Análisis de la posición ideológica del gobierno ecuatoriano en el contexto de la movilización indígena antiextractiva\***

BARBORA VALIŠKOVÁ \*\*

pp. 65-91

### **Resumen**

Este artículo estudia la dimensión discursiva de la disputa entre el gobierno de Rafael Correa y el movimiento indígena ecuatoriano con respecto a la política minero-energética. Se examina principalmente el modo en que el gobierno justifica sus proyectos mineros ante los planteamientos de las organizaciones indígenas. Los discursos de los actores se analizan mediante el concepto del marco semántico de David Snow y Robert Benford y en relación con las propuestas ideológicas originales del gobierno. De esta manera se revelan las discrepancias entre las promesas preelectorales y la política real del Gobierno de Rafael Correa con respecto a la minería y a los derechos de los pueblos indígenas, lo que representa una contribución al debate sobre los verdaderos impactos de los gobiernos de la «Nueva Izquierda» en la política latinoamericana.

### **Palabras clave**

Ecuador / Movimiento Indígena / Extractivismo / Minería / Protesta

### **Abstract**

The article explores the discursive dimension of the dispute between the government of Rafael Correa and Ecuadorian indigenous movement with respect to the mining policy. Firstly, the text explores the way the government justifies its mining (developmental) projects against the proposals of indigenous people. The discourses of main actors are analyzed through the concept of framing of David Snow and Robert Benford and in relation to the original ideological proposals of the government. In this way the text reveals the discrepancies between pre-election promises and real behaviour of the government of Rafael Correa with respect to the mining and the rights of indigenous people. Thus the article represents a contribution to the debate about the real impacts of the governments of the «New Left» on the content of Latin American policy.

### **Key words**

Ecuador / Indigenous Movement / Extractivism / Mining / Protest

\* Este artículo fue apoyado y financiado por el Proyecto institucional («Specifický výzkum») *Investigación de la política latinoamericana II* de la Facultad filosófica de la Universidad de Hradec Králové.

\*\* Doctoranda en Ciencias políticas-estudios latinoamericanos en la Facultad de Letras de la Universidad de Hradec Králové en la República Checa.

Correo-e: barbora.valiskova@uhk.cz.

## Introducción

*Sumak Kawsay*, «el buen vivir», se ha convertido en el lema del discurso político de los movimientos indígenas en América Latina y simboliza, con su acento en la protección de la naturaleza como la fuente de la vida y de la identidad de los ciudadanos indígenas, una alternativa al modelo capitalista del desarrollo. Este concepto se convirtió en el fundamento de un proyecto político - «la revolución ciudadana»- del político izquierdista Rafael Correa y le ayudó a conseguir el poder. Los planteamientos principales del programa fueron: por una parte, acabar con el neoliberalismo, porque bajo su hegemonía se otorgaban «desconsideradamente» las licencias de industria extractiva a las compañías extranjeras que no respetaban las necesidades de la naturaleza y de los habitantes locales; y por la otra, instalar un modelo participativo de democracia que incrementara la participación política de la «gente corriente». Estas visiones progresistas fueron con posterioridad incorporadas en la Constitución del Ecuador<sup>1</sup> y despertaron así las esperanzas de los pueblos indígenas<sup>2</sup> de ver fortalecer sus derechos con respecto al uso de las riquezas naturales encontradas en sus tierras,<sup>3</sup> donde justamente se encuentra la mayor parte de las existentes en el país.

Sin embargo, el gobierno de Correa mantuvo la industria minera sin consultar mayormente a las comunidades indígenas y, según la opinión de algunos expertos, sus prácticas no se han diferenciado significativamente de las de los gobiernos neoliberales anteriores (Petras, 2012). Esta tendencia reanimó la movilización indígena, en el intento de reducir o detener los proyectos de la industria minera apoyados por el gobierno, para conseguir que se respeten sus derechos.<sup>4</sup>

El estudio del nivel discursivo del conflicto entre el gobierno de Rafael Correa y el movimiento indígena de Ecuador, en el campo de la política minero-energética, será el objeto central de este artículo. Se analizarán las reacciones de dicho gobierno en medio de la tensión entre los intereses de la política gubernamental de desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas; también se contrastarán esas reacciones con respecto a los puntos de

<sup>1</sup> La Constitución de Ecuador, en la que la naturaleza se considera como sujeto de la protección legal, fue aprobada por casi dos tercios de la Asamblea Constituyente en septiembre de 2008 (Becker, 2012: 118).

<sup>2</sup> El término «pueblos indígenas» se refiere a los pueblos que habían poblado el hemisferio occidental antes de la llegada de los europeos.

<sup>3</sup> A pesar de que estos derechos de los pueblos indígenas están sujetos a la protección legal internacional (Convención 169 de la OIT y Declaración de la ONU del año 2007) y de que Ecuador aceptó esta protección a través de la ratificación de esa Convención, en la política práctica diaria esos derechos se ignoran o se eluden.

<sup>4</sup> Las estimaciones sobre el tamaño de la población indígena en Ecuador divergen dramáticamente. Según el Censo desarrollado por el INEC en 2010, la población indígena creció, con respecto al censo de noviembre 2001, de 830.418 personas que se identifican como indígenas a 1.018.176 personas, representando 7 por ciento del total de la población nacional (INEC 2010). Pero, otras muy contrastantes estimaciones sobre el porcentaje de los pueblos indígenas ecuatorianos, usadas por científicos y agencias internacionales, oscilan entre 15 y 45 por ciento de la población nacional total (Van Cott 2007: 107-108).

partida ideológicos del gobierno y en el contexto de la *enmarcación*<sup>5</sup> de los requerimientos políticos por parte de las organizaciones indígenas en conflicto.

Esta investigación revela las discrepancias entre las promesas preelectorales (programa oficial) del gobierno de Rafael Correa y su discurso político real en relación a la industria minera y a los derechos de los pueblos indígenas. También contribuye con el debate sobre los impactos objetivos del llamado «gobierno de la Nueva izquierda» en el modo y contenido de la política latinoamericana.

Partimos de considerar, para esta reflexión, que la protesta política es una parte tradicional y vital de la democracia (Ólafsson, 2007; Gargarella, 2003), porque, en caso de que el sistema rechace las demandas sociales urgentes, la protesta ayuda, como instrumento extrainstitucional de la representación de los intereses, a extender el diálogo político. Desde este punto de vista la protesta política es uno de los derechos humanos básicos y así debería ser respetada por los gobiernos democráticos. El grado de tolerancia de los gobiernos hacia sus oponentes es significativo para revelar la calidad y funcionamiento real del régimen democrático respectivo.

### **La teoría de los marcos como el instrumento de análisis del conflicto entre el gobierno y el movimiento indígena respecto a la minería**

Las interacciones entre el gobierno ecuatoriano y los pueblos indígenas durante las protestas anti-extractivas son analizados desde la perspectiva del conflicto de movimiento con el contramovimiento. Richard Gale define el contramovimiento como «*una organización compleja o formal que hace esfuerzo opuesto a objetivos de un movimiento*» (Gale, 1986: 202-203). En el caso de las protestas estudiadas, el gobierno de Rafael Correa personifica un contramovimiento puesto que es un oponente activo de las demandas de los pueblos indígenas movilizados. Con el objetivo de justificar sus políticas y a la vez debilitar los reclamos (requisitos) de sus oponentes, los representantes del gobierno utilizan distintas estrategias, es decir ponen sus argumentos en marcos significativos que puedan resonar en el contexto (económico, político y social) específico y así atraer el apoyo de la sociedad respectiva.

En este sentido, el concepto de *enmarcación*, que analiza con base en una lógica instrumental los aspectos emocionales y simbólicos de la acción colectiva, capta los procesos de justificación de las políticas y actividades del gobierno en los conflictos interpretativos con sus oponentes, llamados *la guerra de los marcos* (Tarrow, 2011: 142-143). La lógica instrumental, entonces, apunta a la influencia recíproca de los marcos usados por los

<sup>5</sup> Bajo el término de *enmarcación* se entiende, en este trabajo, la introducción de los objetivos, requisitos o políticas de los protagonistas en marcos de significación amplios con el propósito de su legitimación y para la obtención de apoyos. Más detalles respecto al concepto de *enmarcación* de David Snow y Robert Benford en la parte teórica.

protagonistas del conflicto en el proceso de la interacción mutua. Eso quiere decir que los argumentos del gobierno se forman, parcialmente, en reacción al carácter de los marcos usados por los pueblos indígenas reclamantes.

En la concepción de David Snow y Robert Benford los marcos se definen como

los esquemas interpretativos que simplifican y condensan el 'mundo externo' por la opción selectiva y codificación de los objetos, situaciones, accidentes, experiencias y las secuencias de los actos dentro del contexto contemporáneo o pasado del protagonista con el objetivo de movilizar a los afiliados y votantes potenciales, obtener el apoyo del público y desmovilizar a los adversarios (Benford y Snow, 2000: 614).

Dicho en otras palabras «el marco» es una serie de convicciones y sentidos que provocan y legitiman las actividades y exigencias de las organizaciones de los movimientos sociales (Benford y Snow, 2000: 614). La enmarcación, por tanto, es un esfuerzo estratégico consciente de un grupo de personas para crear una comprensión del mundo externo compartida y así justificar sus demandas/políticas y motivar la acción colectiva (Oliver et al., 2003: 12; Benford y Snow, 2000: 614). Para ser exitosa, la enmarcación debe necesariamente identificar la injusticia existente y a un culpable potencial,<sup>6</sup> proponer las alternativas (la solución) y razonar las actividades cuyo objetivo es la corrección de esa injusticia (Benford y Snow, 2000: 615; Tarrow, 2011: 145). Esto significa que el concepto de la enmarcación supone un protagonista activo que justifique su misión (el sentido de su existencia, objetivos, actividades) a través de la introducción de sus deseos en los «marcos» que son atractivos y de confianza para el público concreto. La enmarcación es una herramienta para expresar «lo que somos», «lo que queremos» y «el por qué».

Hay tres tipos básicos de marcos que corresponden a las funciones principales del proceso de enmarcación, descritos más arriba. En primer lugar, están los marcos diagnósticos, cuyo papel consiste en la identificación del problema y la atribución de la culpa. Los activistas así intentan presentar la situación no como natural, sino como causada por alguien (Benford y Snow, 2000: 616; Tarrow, 2011: 145). La parte integral del proceso de *la enmarcación diagnóstica*, entonces, son los marcos de la injusticia que identifican a las víctimas y a sus enemigos. En segundo lugar, se trata de los marcos pronósticos que proponen las estrategias para solucionar el problema identificado (la situación injusta). Además de la solución propia, la enmarcación pronóstica procura negar la legitimidad de las propuestas articuladas por los oponentes (contra-enmarcación). En tercer lugar, se encuentran los marcos de motivación

<sup>6</sup> Primero la gente tiene que definir su situación como injusta y a la vez como cambiante para poder movilizarse (Tarrow, 2011: 145; Císař, 2004: 57).

que estimulan la acción colectiva. En este sentido los protagonistas del conflicto construyen motivos (justificación) para participar en la acción colectiva. Los motivos usados con más frecuencia son seriedad, urgencia, eficacia y adecuación. El potencial movilizador de los marcos depende no solo de los motivos sino también de sus varios atributos. Entre otros, podemos mencionar la resonancia del marco, que se basa en la credibilidad e importancia de los marcos individuales para el público concreto (Williams, 2004: 105). Por ejemplo, en el contexto de la sociedad que sufre de la escasez de servicios básicos, los marcos que acentuarían la seguridad social o económica serían necesariamente más atractivos para la gente corriente que los marcos que articularían los valores postmateriales (por ejemplo la igualdad de género, la protección del medio ambiente etc.).

### **La unidad de análisis y el origen de los datos**

La lucha interpretativa entre el Estado por un lado y el movimiento indígena por el otro se analizará mediante un estudio interpretativo de casos en el nivel de las protestas concretas,<sup>7</sup> que explícitamente reivindican la implementación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas internacionalmente institucionalizados. La unidad de análisis consistirá en los marcos, comprendidos como esquemas interpretativos en el discurso (oral y escrito) de los protagonistas del conflicto.

Las protestas escogidas para el análisis fueron aquellas que provocaron debates intensivos, extendiéndose por su contenido más allá de los objetivos particulares del conflicto. Así, tocaron temas generales como la forma de la política minero-energética o la política del desarrollo. Esta representatividad temática de las protestas para nuestro estudio facilitó revelar una relación del gobierno hacia la problemática en general y no solamente la actitud específica en caso de un proyecto concreto.

La fuente principal de los datos fueron los medios locales, porque justamente a través de ellos los protagonistas de los movimientos sociales y las élites políticas en el mundo moderno intentan influir en la sociedad. El peligro de distorsión a causa de la elección de un medio en particular se minimizó porque la autora extrajo de ellos solamente citas textuales de los protagonistas, y no los comentarios de los periodistas; estos últimos, en caso de una conexión del periódico con ciertos grupos de interés, podría poner en peligro la objetividad de los datos y los resultados obtenidos. A parte de la prensa local, el análisis se hizo también con los datos de fuentes tanto primarias como secundarias (prensa internacional, documentos de las organizaciones indígenas etc.).

<sup>7</sup> Se trata de la protesta de los pueblos indígenas ecuatorianos contra la Ley de minería y el proyecto Mirador, respectivamente, contra la explotación minera a gran escala.

### **Los puntos de partida ideológicos del gobierno de Rafael Correa<sup>8</sup>**

El gobierno de Rafael Correa pertenece, según muchos autores, al campo de los llamados progresistas de la izquierda que propagan radicales cambios sociales, económicos y políticos asociados con el socialismo del siglo XXI (Andrade et al., 2011: 11; Petras 2012; Kennemore y Weeks, 2011: 267-268; Stefanoni, 2012: 51-52). Esta vinculación se puede apoyar en dos consideraciones o criterios.

Primero, el Presidente rechazó las políticas orientadas al mercado y prometió la ruptura definitiva con las prácticas de los gobiernos neoliberales.<sup>9</sup> En este sentido, anunció que las demandas de las clases no privilegiadas serían atendidas, incluyendo las de los pueblos indígenas, en lo que se refiere a la justa redistribución de la riqueza nacional y al aumento de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas a través del modelo participativo de democracia.<sup>10</sup> Para cumplir con estos planes se contaba, entre otras cosas, con la aprobación de la nueva Constitución y con los cambios en la industria minera; ante todo, con la nacionalización de los recursos energéticos y la renegociación de los contratos cuyos beneficios se debían canalizar hacia los programas sociales. En otras palabras, Correa había prometido acabar con la usurpación y devastación de la riqueza de Ecuador por parte de los «extranjeros». La revolución civil en Ecuador, que se convirtió en la encarnación de los cambios propuestos, simbolizó a su vez la conexión entre Correa y los movimientos sociales. Numerosos representantes de las clases sociales desfavorecidas depositaron sus esperanzas en este dirigente político.

El segundo criterio que justifica la caracterización de Correa como un progresista de la izquierda reside en su explícito compromiso de proteger la Madre Tierra (*Pachamama*). El lema de su campaña preelectoral, y a la vez insignia de este compromiso, fue la visión *Sumak Kawsay* que se refiere a la convivencia de los pueblos indígenas con la naturaleza en armonía (Alianza País, 2006: 10-12). En esta concepción resalta el respeto por los derechos de los pueblos indígenas, cuya cultura y existencia depende del medio ambiente, de la

<sup>8</sup> Durante la descripción de los puntos de partida ideológicos del gobierno, nos centraremos exclusivamente en los aspectos que son relevantes para la orientación temática del trabajo; es decir la relación del Presidente hacia el neoliberalismo, la industria minera y los pueblos indígenas, especialmente si se trata de sus derechos territoriales y de la consulta previa.

<sup>9</sup> Durante la ocasión de su ascensión al poder después de su reelección el 10 de agosto de 2009, Correa destacó como un objetivo de la revolución civil la ruptura con el «(...) perverso Consenso de Washington, con sistemas económicos que solo generaron más miseria y desigualdad» (Correa, 2009b). Además, declaró que distintos grupos étnicos, entre los cuales mencionó a los pueblos indígenas, afro-ecuatorianos, mestizos, etc., fueron discriminados por los gobiernos anteriores «en definitiva, de quienes son el motor de la historia: los seres humanos, que jamás volverán a ser víctimas de la maquinaria neoliberal y del capitalismo salvaje» (Correa, 2009b).

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el Plan gubernamental Alianza País para los años 2007-2011 o El plan nacional para el buen vivir en los cuales se establece como uno de los objetivos principales del gobierno un modelo participativo de democracia: «La participación ciudadana es un derecho. La planificación participativa se inspira además por la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares (...) La elaboración participativa de este Plan responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.» (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013; Alianza País, 2006: 20).

manera de vivir comunitaria<sup>11</sup> y del sistema colectivo de propiedad. Los recursos naturales se deben aprovechar de una manera que facilite su regeneración y así también su preservación para las futuras generaciones (Compare Pachamama Alliance, 2012). la naturaleza se debe explotar solamente hasta donde sea imprescindible para el «buen vivir» y no para una «vida de lujos» que privilegie el lucro característico del modelo económico capitalista.

Estas visiones deberían proyectarse al sector minero-energético mediante, por una parte, el fortalecimiento de los derechos de la gente (sobre todo de las comunidades indígenas) para participar en las decisiones sobre el uso de los recursos que se encuentran en sus territorios tradicionales (Alianza País, 2006: 11, 21) y, por otra parte, la subordinación de la industria minera a las necesidades de la naturaleza.<sup>12</sup> Correa rechazaba así la posibilidad de generar riquezas económicas en desmedro del medio ambiente y de la Madre Tierra, porque la naturaleza poseía un valor por sí misma.<sup>13</sup>

Correa demostró su interés por la defensa de la naturaleza cuando inició el salvamento del parque Yasuní. En este marco, su gobierno prometió renunciar a la explotación de la mina petrolífera Ishpingo, Tambococho y Tiputini (ITT), dejando el petróleo bajo la tierra a cambio de una compensación financiera a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que aportaría el equivalente a la mitad de la ganancia que se habría recibido de realizarse aquellas explotaciones<sup>14</sup> (Aguirre, 2010). A ello se sumó que Correa declaró que su objetivo era un desarrollo humanista y ecológicamente responsable.

### **La nueva Constitución como el fundamento de la Revolución Ciudadana**

Uno de los primeros actos de Rafael Correa después de su elección como Presidente fue convocar una Asamblea Constituyente, con el fin de preparar una propuesta de nueva Constitución que incorporara sus visiones programáticas. La Constitución de Ecuador se elaboró bajo el control de los aliados del gobierno: los miembros del nuevo movimiento político de Correa, Alianza País (AP) recibieron la mayoría de los puestos en la Asamblea Constituyente. El documento final fue aprobado el 28 de septiembre de 2008 por casi dos tercios de los electores<sup>15</sup> (Becker, 2012: 118).

<sup>11</sup> En este punto el concepto de «buen vivir» (*sumak kawsay*) está en oposición directa con la percepción occidental individualista de la vida (*bienestar*), la vida separada de la naturaleza y basada en la acumulación de bienes materiales (Tortosa, 2009).

<sup>12</sup> El rechazo de la mercantilización depredadora de la naturaleza se expresa por ejemplo en el Plan nacional del desarrollo (SENPLADES, b.r.:8).

<sup>13</sup> Véase el siguiente fragmento del programa gubernamental: «Los medios y los instrumentos tienen que llevarnos a un fin compartido: un buen vivir en armonía con la naturaleza!» (Alianza País, 2006: 11).

<sup>14</sup> Es necesario mencionar que esa iniciativa se suspendió por la decisión del mismo Correa, quien en enero de 2010 rechazó el acuerdo, negociado durante largo tiempo, con PNUD, Alemania, España y otros países que tenían que pagar como compensación a la renuncia de la explotación. Este cambio de posición lo justificó Correa por la inflexibilidad del ministro alemán y por las condiciones demasiado rígidas en lo que se refiere al empleo del dinero que se obtendría por dicho acuerdo (Bebbington y Bebbington, 2012: 18).

<sup>15</sup> El texto de la Constitución puede consultarse en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html> (Political Database of the Americas, 2011).

La Constitución de Ecuador contiene muchos artículos en favor de los pueblos y comunidades indígenas y reconoce explícitamente sus derechos colectivos. Entre ellos destacan, sobre todo, el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra y la competencia de articular sus propias prioridades en el área del desarrollo. Igualmente, la nueva Constitución de Ecuador incorporó el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en lo que se refiere a los planes de explotación o extracción de recursos naturales que se encuentren en su territorio y que les puedan afectar (art. 84).

La Constitución de Ecuador es revolucionaria en lo atinente a la naturaleza, al ser la primera en el mundo que hace de ella un sujeto de derechos. Dicho de otra manera, el texto constitucional de Ecuador protege los derechos de la naturaleza, además de los derechos tradicionales (derechos civiles, políticos y sociales) y colectivos. En este sentido contempla la obligación de prevenir la contaminación del medio ambiente, renovar la naturaleza degradada y manejar sosteniblemente las fuentes naturales.

En relación a los derechos de los pueblos indígenas y su potencial colisión con la política minera (de desarrollo) del gobierno, es fundamental destacar que ordena al gobierno tomar en consideración la opinión de la comunidad local en caso de que la decisión estatal pueda influir negativamente en el medio ambiente local (art. 86). Las provincias de Amazonas, en particular, tienen un régimen de protección especial con el objetivo de preservar la biodiversidad local, lo que compromete al gobierno de Ecuador a apoyar el desarrollo sostenible en estas regiones (art. 240).

### **La protesta de los pueblos indígenas de Ecuador contra la política minera de Rafael Correa: principales motivos y protagonistas**

«Les digo sinceramente a Sus Altezas que este pueblo es el más insolente que yo haya visto en todo el tiempo que he viajado a las Indias y me he ocupado de su conquista». Con estas palabras el capitán Hernando de Benavente describió a los pueblos indígenas de la tribu Chívar, con el nombre propio Shuar, en la carta dirigida al rey de España, el 25 de marzo de 1550 (Cox, 2010: 50). El atrevimiento de los Chívares ante la «conquista» española apareció de nuevo en las protestas contra el contrato de extracción de cobre en la provincia Zamora Chinchipe que se firmó entre el gobierno de Ecuador y una compañía china en mayo de 2012. Esta movilización indígena contra el proyecto conocido como Mirador<sup>16</sup> es solamente una

<sup>16</sup> Se trata del primer proyecto de minería para la explotación de metales en Ecuador que tiene por propósito explotar el cobre a gran escala. La mina Mirador se encuentra en la provincia Zamora Chinchipe en el suroeste de Ecuador, en la sierra El Cóndor, cerca de la frontera con Perú (Cox, 2010: 55).

parte del ciclo de protestas más amplio contra la política minero-energética, que se aceleró en relación con la aprobación de la Ley Minera del 12 de enero de 2009.<sup>17</sup>

El principio del conflicto puede situarse hacia los años 2007 y 2008, cuando Rafael Correa, que hasta entonces rechazaba la producción minera, empezó a defenderla. Ello, junto con la entrada en operación de algunas compañías multinacionales en el país, provocó la movilización del movimiento indígena cuyo resultado fue la aprobación del llamado «Mandato minero». Este impuso una moratoria estatal a las actividades mineras hasta que se aprobara la nueva ley de la producción minera.<sup>18</sup> Sin embargo, esa nueva ley fue rechazada por las principales organizaciones indígenas que afirmaban que la ley convenía a las compañías multinacionales y violaba la nueva Constitución de Ecuador. La Conaie,<sup>19</sup> que es la organización de representación indígena más grande del Ecuador, convocó una manifestación para el 20 de enero de 2009 con el fin de anular la cuestionada ley. Además, esa organización presentó una petición frente a la Corte Constitucional para posponer la entrada en vigencia de la ley por ser inconstitucional, pero esa demanda fue rechazada en marzo de 2010 (Corte Constitucional, 2010). Una nueva serie de protestas estallaron en relación con el mencionado proyecto Mirador en marzo de 2012.

Aparte de la participación del gobierno de Rafael Correa como el proponente de la Ley Minera y del Conaie, como oponente de los planes minero-energéticos del gobierno tomaron parte otros protagonistas en el conflicto. Entre los oponentes podemos mencionar los representantes de la Confederación de los ciudadanos ecuatorianos de la nacionalidad Kichwa (Ecuadorunari), el Frente Popular<sup>20</sup> y la Asamblea de los Pueblos del Sur. Los representantes de los pueblos indígenas solicitaron la anulación de la Ley Minera, el cumplimiento del Mandato Minero y la anulación del contrato firmado el 5 de marzo de 2012 (proyecto Mirador) (Conaie, 2012). La integración del movimiento indígena en la protesta contra la ley evidenció el apoyo de las protestas por la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras-Fenocin, cuya relación con Conaie se caracterizaba hasta entonces por una mutua desconfianza (CLOC, 2012; Trujillo, 2010: 17-18).

<sup>17</sup> La ley establece reglas nuevas para los protagonistas en el marco del sector minero-energético mientras que lo principal es la apertura de la oportunidad de la explotación a gran escala de los minerales (Registro Oficial, 2009).

<sup>18</sup> El mandato entre otras cosas prohibía los monopolios y sus prácticas, contaminación de las fuentes hidrológicas, ponía limitaciones para la explotación en las áreas protegidas y suspendió el vigor de las concesiones que no cumplieran las condiciones impuestas por la ley (Cox, 2010: 55; Guaranda Mendoza, b. r.).

<sup>19</sup> El nombre oficial es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (véase Conaie website). Esta organización está compuesta por tres federaciones regionales – Confeniae (representa a los indígenas de la Amazonia ecuatoriana); Ecuadorunari (representa a los indígenas de la Sierra ecuatoriana) y Conaice.

<sup>20</sup> El Frente Popular cubre varias organizaciones, concretamente UNE, FEUE, FESE, CUBE, Cucomitae, UGTE, Confemec, JRE a UCAE.

## **La minería: «¿ salvación de la economía ecuatoriana y de la estabilidad social o amenaza a la naturaleza?»**

La convocatoria de las elecciones para la Asamblea constituyente que debía investigar las nuevas formas de regulación y limitación de la industria minera (Bebbington y Bebbington, 2012:17) reflejaba una ruptura declarada con las prácticas neo-liberales de los gobiernos anteriores respecto a la gestión de la economía y los recursos naturales, que se expresaban, por ejemplo, mediante una actitud desconsiderada hacia la naturaleza y hacia los habitantes locales.<sup>21</sup> Sin embargo, a finales del año 2007, cuando la Asamblea empezaba a realizar su actividad, el Presidente Correa corrigió su postura hacia la minería y declaró:

Sabemos que hay principios fundamentales, éticos y morales, de respeto a la naturaleza, y nos adherimos totalmente a ellos, pero tampoco podemos caer en la ingenuidad de obviar el análisis costo-beneficio. ¿Quién puede estar a favor, por sí misma, de la minería a cielo abierto? ¿Quién ética y estéticamente puede estar de acuerdo que allí donde había bosque primario, haya ahora un pozo petrolero? Pero si esa mina tiene un valor presente de cien mil millones de dólares, si ese pozo tiene un potencial de veinte mil millones de dólares, tal vez lo inmoral sería lo contrario, perder, por visiones fundamentalistas, esa gran oportunidad para el desarrollo del país. No podemos darnos el lujo de ser tan ingenuos.<sup>22</sup> (Correa, 2007a).

Correa compara posibles costos y beneficios de la industria minera con los daños potencialmente causados por la eliminación de la industria minera en el país, posibilidad que habrían sugerido algunos constituyentistas. Desde su perspectiva, el beneficio potencial de la industria minera es tan grande que permite justificar un grado de sacrificio de la naturaleza.

Con ello, la industria minera es legitimada con la típica argumentación de la *efectividad* porque se entiende como una gran fuente de ingresos financieros para el Estado. Desde el punto de vista de Correa el desarrollo de la industria minera es un medio para resolver los problemas más urgentes de Ecuador, entre los que incluye la pobreza y la miseria de un alto número de ecuatorianos: «Aquí está la oportunidad para salir de la miseria (...) para sacar de

<sup>21</sup> Compárese ello con las prioridades oficiales del gobierno de Correa, presentadas en la declaración de programa en Alianza país: «Con varios grupos sociales hemos unido esfuerzos para luchar en contra de los procesos impulsados por los intereses mezquinos de las mafias corporativas en detrimento de la mayoría de ecuatorianos, como el mal llamado Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, que es una propuesta depredadora de la vida misma en tanto anuncia la profundización del modelo neoliberal y una creciente sumisión antiética del ser humano al poder monopolístico del capital y a las empresas transnacionales, amenazando, además, las posibilidades de una integración regional en el sur.» (Alianza país, 2006: 14).

<sup>22</sup> Esta argumentación de Rafael Correa, en comparación con la declaración anterior, resulta paradójica: «Soñamos(...) un país en donde no sea posible la mercantilización depredadora de la Naturaleza, en la que el ser humano es una parte más de ella y no un factor de destrucción.» (Senplades, b.r.: 8). Estas contradicciones están dadas por la incompatibilidad inherente de algunas prioridades de programa de Correa: por un lado, el apoyo a los programas sociales que en gran parte dependen de los ingresos de la industria minera y, por el otro, la protección de la naturaleza y de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

la pobreza a nuestro pueblo, sacar de la pobreza a los shuar, sacar de la pobreza al Ecuador (...) Dios nos ha premiado con abundancia de recursos naturales (...)» (Correa, 2011a).

Mediante esta enmarcación, Correa presenta una alternativa para solucionar uno de los desafíos más serios del Estado: «...vivir aprovechando racional, responsable, equitativa e inteligentemente los recursos que con tanta generosidad nos ha donado Dios y nuestra naturaleza». <sup>23</sup> Según el gobierno, precisamente la Ley minera propuesta es efectiva en el sentido de que asegura la utilización responsable de los recursos, lo que después pondrá en marcha el crecimiento económico del país.

La parálisis de la industria minera amenazaría, según Correa, tanto la sostenibilidad de la economía ecuatoriana como la estabilidad social: «Cerrar las minas, el petróleo, las canteras, eso es un suicidio social» (Correa 2008). Dice Correa que es absurdo estar al lado de una jarra de agua y al mismo tiempo morir de sed o, utilizando sus propias palabras: «...murámonos de hambre al lado del banquete» (Correa, 2011b). El Presidente vincula así la seguridad social y económica de Ecuador con los ingresos que ofrece la industria minera.

El Presidente también presentó un análisis racionalista de los costos y beneficios del proyecto Mirador en el que repetidamente justificó ciertos impactos negativos de la minería superficial en la naturaleza, a cambio de un beneficio económico para el Estado: <sup>24</sup>

Lastimosamente este primer proyecto es un proyecto a cielo abierto, que es bastante invasivo de la naturaleza, que durante la explotación significa un fuerte impacto, pero se puede recuperar hasta el noventa y cinco por ciento de ese impacto; pero no podemos dejar de ver el otro lado de los beneficios: más de dos mil millones de dólares de beneficio para el Estado solo en esas utilidades directas, que les decía, regalías establecidas por ley, doce por ciento de utilidades para desarrollo local, estas pequeñas comunidades recibirán más de mil millones de dólares. ¿Ustedes saben cómo eso transformará la vida de esas comunidades? (Correa, 2012a).

Pero los representantes de las organizaciones indígenas de Ecuador no están de acuerdo con esta argumentación, ya que según ellos la mayoría de los beneficios potenciales derivados de ese contrato pasará a las empresas multinacionales: «Del Proyecto Mirador (Zamora Chinchipe), que representaría aproximadamente veinte mil millones de dólares, sólo el 22%

<sup>23</sup> Se trata de una parte de la declaración del Presidente dirigida al pueblo ecuatoriano de 19 de enero 2009 cuyo objetivo fue, entre otros, argumentar a favor de la necesidad de la Ley minera (Correa, citado en La Hora, 2009).

<sup>24</sup> Pero, las principales prioridades de la Alianza País son contradictorias con el análisis racional (puramente económico) de costos y beneficios presentado luego por Correa en relación con la suscripción del proyecto Mirador, puesto que reconoce, aparte de las razones económicas, también los valores morales y sociales: «En consecuencia, el desarrollo comprende, más que el incremento de la riqueza, la expansión de las capacidades, garantizando la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano. ¡Esto es lo que nosotros y nosotras perseguimos!» (Alianza País, 2006: 16).

ingresaré como renta al Estado mientras el 78% restante será para las transnacionales, pero nos dejaré 681 mil millones de litros de agua contaminada» (Conaie, 2012).

Las organizaciones indígenas suelen hacer una comparación entre el proyecto Mirador y la colonización española, la cual iba unida al saqueo de la riqueza ecuatoriana, lo que intensifica la injusticia del proyecto y lo hace reprobable.<sup>25</sup> Según ellas, las empresas extranjeras quieren apoderarse de «...nuestro oro, nuestro cobre (...), igual que [los colonizadores] hace 520 años a cambio de espejos y ahora a cambio de regalías.» (Quishpe, citado en in El Comercio, 2012).

Pero Correa, al contrario, pasa a afirmar que las empresas multinacionales y su actuación en el país son beneficiosas para la nación ecuatoriana:

Por ejemplo, una de las críticas es que las transnacionales se van a llevar nuestros recursos. No, eso era con Gutiérrez, pues yo no soy traidor compañeros, los recursos se van a quedar aquí en el país, pero debemos ser inteligentes. Donde está nuestra capacidad para nosotros mismos explotar los recursos. (...) nos van a faltar seis u ocho años para lograr la experiencia, la capacidad tecnológica, para explotar directamente ciertos yacimientos, mientras tanto habrá que utilizar a las transnacionales, en beneficio del país, como lo hacen países como Cuba. Se puede utilizar a las transnacionales, tampoco caigamos en el extremismo 'no a las transnacionales' (Correa, 2009a).

Según el Presidente, estas empresas dotan a Ecuador del necesario know-how sin el cual no sería plenamente aprovechable el potencial de los recursos ecuatorianos. Ecuador todavía no tiene un nivel tecnológico propio lo suficientemente alto como para que pueda aprovechar todas las oportunidades que se le están ofreciendo. Desde este punto de vista, la utilización del conocimiento de las más hábiles empresas extranjeras mineras es *efectiva* en el sentido de que aportan inmediatamente al bien de la nación. El rechazo estricto de todas las empresas multinacionales es para el Presidente un extremismo irrazonable que carece de un análisis serio de costos y beneficios porque supondría unas enormes pérdidas económicas para el país.<sup>26</sup>

Como respuesta a la defensa presidencial de las multinacionales, los activistas indígenas llaman la atención sobre la discrepancia entre las promesas del Presidente y su política real:

<sup>25</sup> La existencia de la analogía entre la industria minera moderna y la colonización en el sentido de la violación de los derechos (territoriales) de los pueblos indígenas y de la Madre Tierra está presente en el discurso de Marlon Santi, cuando el año 2010 habló sobre la Ley minera en la Asamblea nacional: «(...) creemos que esa ley que impulsaron para saquear nuevamente al país, para saquear los recursos naturales de los ciudadanos ecuatorianos no es dable en los actuales momentos» (Santi, 2010).

<sup>26</sup> Compárese esta argumentación con las promesas preelectorales de Correa acerca de la lucha contra el capital transnacional, lo que revela una paradoja en el discurso presidencial: «Somos la tendencia progresista, la tendencia que en este momento histórico cuestiona a las políticas neoliberales y las privatizaciones que han beneficiado al capital transnacional, y a las mafias de compadres y 'dueños del país'» (Alianza País, 2006: 14).

... en un primer momento el discurso del Presidente de la República fue nacionalista en el sentido de que deben ser las empresas estatales las que exploten los recursos naturales (...). Es así que, bajo el discurso de la eficiencia, se ha entregado la producción petrolera de los campos maduros de Shushufindi y Libertador, hasta ahora a cargo de Petroecuador, a las empresas transnacionales Schlumberger, Tecpetrol y Sertecpet hecho que no fue posible ni en la época neoliberal (Conaie, 2012).

En el contexto ecuatoriano, caracterizado por la impopularidad general de las recetas neo-liberales por sus impactos drásticos en las vidas de la gente,<sup>27</sup> la asociación con ellas significa una crítica muy fuerte. Las organizaciones indígenas se sienten traicionadas por el Presidente Correa puesto que, a pesar de su discurso nacionalista, está a favor de las empresas multinacionales que se llevarán, a costa de la ciudadanía ecuatoriana, la mayor parte de la riqueza del país. Alberto Cholango expresó el sentimiento de injusticia a ese respecto cuando declaró: «Queremos una patria de los ecuatorianos y no de las empresas transnacionales. (...) que quieren apropiarse de nuestros recursos naturales» (Cholango, 2012).

Correa rechaza<sup>28</sup> las acusaciones y afirma que, por el contrario, la política minera del gobierno es imprescindible desde el punto de vista de las necesidades de la población. Por tanto, quienes obstaculizan la explotación de los recursos naturales le hacen daño a los ecuatorianos, ya que: «quieren robarle a nuestra gente el pan de cada día» (Correa, 2012a). Lo que entonces está en juego es la seguridad de los habitantes del país, por lo que es legítimo rechazar las exageradas demandas contra la industria minera.

El Presidente igualmente desvela una paradoja en la actitud de las organizaciones indígenas reclamantes cuando estas, por un lado, rechazan la industria minera pero, por otro lado, utilizan sus frutos: «NO a la minería... y los que proclaman tanto aquello, ¿no usan lentes, relojes, anillos de matrimonio? ¿Ustedes no vinieron a esta reunión en un vehículo que viene de la minería?» (Correa, 2012a).

Según Correa la actitud de esas organizaciones es inmoral y egoísta puesto que, de triunfar, su rechazo obstinado le impediría a los habitantes de Ecuador el acceso a las ventajas de la edad moderna que utilizan los propios dirigentes de esas asociaciones indígenas. De este modo, Correa ataca las cualidades personales de sus oponentes.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Como ejemplo de los gobiernos neoliberales están los de Abdalá Bucaram Otíz (96- 97) o de Lúcio Gutiérrez (Becker, 2012: 120; Labandeyra, b. r.).

<sup>28</sup> Para comparar, véase la declaración de Correa sobre la suscripción del proyecto Mirador: «Sí, lo que nos interesa son ustedes, la gente, no las transnacionales, no los intereses foráneos; nos interesan ustedes» (Correa, 2012a).

<sup>29</sup> Este tipo de argumento se repiten en los discursos del Presidente: «No nos dejemos engañar por los demagogos, por los charlatanes. Por la gente que por ficciones no quiere minería. Vamos a sus casas. Metámonos a ver si no tienen tenedores, cuchillos, si no usan lentes, si no tienen relojes, si no hay ascensor, si no cogen el bus, el taxi y si lo hacen son unos inconsecuentes. ¿Cómo pueden decir no a la minería?» (Correa, 2012b).

Los representantes indígenas enfrentan los proyectos de extracción de Correa también con el argumento de la seguridad, en el sentido de la amenaza a las vidas humanas. Conaie llama la atención a la supuesta contradicción de algunos artículos de la cuestionada ley con el derecho básico de la gente ecuatoriana, asegurado constitucionalmente, del acceso al agua. El agua, según los pueblos indígenas, «constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos» (Conaie, 2008) y la ley minera amenaza el derecho fundamental para ese acceso porque supone su privatización.

El temor a los impactos negativos en la vida de los pueblos indígenas se refleja igualmente en la enmarcación indígena de la Madre Tierra (*Pachamama*) y de la naturaleza. Delfín Tenesca comenta en oposición a los proyectos mineros que: «La Pachamama tiene vida como los seres humanos, el agua corre por la Pachamama, por eso hay que defenderla, vamos a organizar una marcha para decir esto es la verdadera democracia, (...) porque el agua es vida» (Tenesca, 2011).

Tenesca<sup>30</sup> sugiere que la explotación minera superficial de la Madre Tierra la pone en peligro de muerte. Desde este punto de vista la *Pachamama*, junto con sus recursos acuáticos, es insustituible, no es comercializable y debe estar por encima de los intereses materiales del Estado, puesto que dota al planeta de vida.

Sin embargo, Correa considera la crítica indígena de la minería basada en la necesidad de proteger a la Madre Tierra como infundada, porque el peligro verdadero no es la industria minera, sino la extensión de la producción agraria. Las organizaciones indígenas, según Correa, basan su crítica solamente en suposiciones y no en un análisis serio:<sup>31</sup>

Luego nos viene un supuesto indigenismo, que dice que oponerse a la minería es defender a la Pachamama y es otra gran falsedad. Vean todos los estudios serios (...), porque es evidente (...), [que] el mayor peligro para nuestra selva amazónica no es el petróleo, no es la minería, es la expansión de la frontera agrícola, que se seguirá expandiendo, hagamos lo que hagamos si no damos alternativas de empleo e ingreso para los pueblos amazónicos; pero se sostienen esas barbaridades, esas mentiras (Correa, 2012a).

Correa luego desarrolla el argumento, con el que a la vez ataca las cualidades de los representantes indígenas («o son tontos, o no saben, o están mintiendo»). Para él, la industria minera no supone un problema (como declaran los líderes indígenas), sino

<sup>30</sup> Es el Presidente de Ecuauari, una sucursal local de la organización central de Conaie, quien junta a los indígenas Quechua que hablan el idioma Quichwa. El nombre original de la organización es: «la Confederación de los Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador» (Ecuauari, 2012).

<sup>31</sup> Cf. por ejemplo la Manifestación de Correa: «Es un absurdo estar sentado sobre centenares de miles de millones de dólares y por romanticismos, novelarías, fijaciones, que sé yo, decir no a la minería» (citado en Bebbington y Bebbington, 2012: 18).

que significa una solución, puesto que supondrá puestos de trabajo alternativos para la gente de la Amazonía, que permitirán reducir la agricultura y sus efectos medioambientales negativos. El proyecto minero del gobierno es —por ello— positivo, desde el punto de vista ecológico.

El argumento fundamental de Correa apunta a las pérdidas muy grandes derivadas del posible abandono de la industria minera. Según el Presidente, cada actividad humana que es imprescindible para la vida moderna tiene sus lados oscuros, lo cual no significa que tengamos que desecharla. Aquí el Presidente admite parcialmente la objeción de que la industria minera causa contaminación, en cierta medida, pero a la vez añade que: «Si cero es el nivel óptimo de contaminación, volveríamos, insisto, a la época de las cavernas (...), no tendríamos nada» (Correa, 2012b).

La industria minera es, viéndola desde la perspectiva de Correa, una condición indispensable del progreso, progreso que es completamente positivo para toda la humanidad, puesto que ha prolongado notablemente la esperanza de vida, ha aportado innumerables bienes y ha sacado al país de la pobreza de las épocas anteriores. Desde este punto de vista, cierto tributo —como la aceptación de los impactos medioambientales— es justificable o incluso hasta indispensable: «(...) probablemente el mundo tendría menos contaminación, pero la esperanza de vida sería de quince, dieciocho años» (Correa, 2012b). La industria minera representa, pues, un aporte para los habitantes de Ecuador y no es un factor de destrucción como afirman, según Correa, los «estafadores, demagogos y medioambientalistas ingenuos» que lo que quieren es promocionarse antes de las elecciones más que proteger al medio ambiente.<sup>32</sup>

Correa, además, añade que la industria minera de hoy en día (a diferencia de la «de antes») no tiene que ser necesariamente perjudicial a la naturaleza, con lo cual apunta indirectamente a la falta de sentido de los argumentos indígenas: «Es falso el dilema del oro versus el agua. Podemos tener oro y, gracias a nuestra nueva Constitución, gracias a la Ley de Minería, en este caso podemos tener cobre, plata, oro y podemos tener agua» (Correa, 2012a). Según Correa la tecnología moderna logra arreglar los problemas que antes eran difícilmente superables, incluyendo también la contaminación de agua.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Compárese con la expresión de Correa sobre los protestas indígenas contra la minería a gran escala: «¿Cómo no creer que sin ningún argumento dicen NO a la minería, como un discurso, tan solo para ganar las próximas elecciones?» (Correa, 2012a).

<sup>33</sup> La argumentación modernista de Correa, basada en la ilimitada fe en el beneficio del progreso científico-tecnológico, está obviamente presente en las palabras con las que intentó desmentir la crítica indígena acerca de que el proyecto Mirador tendría un impacto negativo en los recursos ecuatorianos de agua: «Y luego vienen los deshonestos que no hacen nada más que mentir (...) que si aprovechábamos la minería, se perjudica el agua, y esto es otra falsedad. Las nuevas técnicas mineras de la minería a gran escala precisamente, permiten reciclar el agua» (Correa, 2012a).

### **Los intereses de la nación versus los derechos de la minoría vulnerable: la cuestión del derecho a la consulta previa**

El Presidente, intentando legitimar la propuesta gubernamental de ley minera, se había defendido —en otra ocasión— con el argumento de la justicia y apuntando que los que se oponían a esa ley eran, de hecho, una muy pequeña minoría: «(...) grupos que no sacaron ni el 2 % en las últimas elecciones, pero quieren imponer su agenda, nos hacen paros preventivos, porque el gobierno no obedece lo que nosotros decimos, (...). Aquí va a mandar el gobierno nacional, electo democráticamente» (Correa, 2008). Según Correa no es justo que una minoría imponga sus demandas a coste de los intereses de la mayoría que tiene su expresión en el gobierno elegido de manera democrática.<sup>34</sup> De hecho dice que es él quien adopta las principales decisiones políticas puesto que ese mandato le fue otorgado a base de unas elecciones competitivas y libres, mientras que la oposición perdió en las elecciones.<sup>35</sup> Además, identifica a las organizaciones indígenas como gente anti-progresista que pretende quitarle al Estado ecuatoriano la posibilidad de aprovechar los frutos del potencial progreso para lograr sus objetivos.<sup>36</sup>

Por el contrario, los representantes indígenas destacan que esa ley perjudica sus derechos colectivos, sobre todo el derecho a participar en los procesos de decisión que los afectan. La propuesta del gobierno supone el desarrollo de la industria minera superficial de los metales en los territorios indígenas originarios. Las organizaciones indígenas afirman, destacando el hecho de que los derechos colectivos están asegurados por la Constitución (artículo 57), que la supervivencia de su cultura está inseparablemente vinculada con la posibilidad de ejercer aquellos derechos. Esto, junto con el hecho de que dicha ley fue elaborada sin la posibilidad de que los pueblos indígenas se pudieran expresar, evidenciaría su ilegalidad:

Este proyecto de ley afectará nuestros derechos colectivos en lo que tiene que ver con la sobrevivencia de nuestras culturas, de nuestras tierras ancestrales, de nuestras tradiciones, (...) este proyecto de ley ha sido elaborado por parte del gobierno en común acuerdo con los representantes de las empresas mineras trasnacionales. Proceso en el que las nacionalidades y los pueblos indígenas han estado ausentes por la falta de voluntad política del régimen para buscar consensos sobre el tema (Conaie, 2008).

<sup>34</sup> Véanse, por ejemplo, las palabras de Correa, reaccionando ante la demanda de los pueblos indígenas, sobre intervenir en la planificación y realización de los proyectos mineros: «... ¿para qué hay un Estado que haga representación de todos nosotros, para qué hay un gobierno democráticamente electo, representante de todos nosotros?» (Correa, 2008).

<sup>35</sup> Tal argumentación por lo menos no corresponde ideológicamente con el artículo 57, párrafo 7 de la Constitución ecuatoriana, piedra fundamental de la revolución ciudadana, artículo que explícitamente reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada sobre el tratamiento de los recursos no renovables hallados en su territorio (art. 57 párrafo 7).

<sup>36</sup> En relación con las protestas contra el proyecto Mirador, Correa proclamó, apuntando a la oposición indígena, que su objetivo es: «(...) desestabilizar al gobierno con acciones de hecho, fuerza, violencia para imponer su agenda de minorías». Y añadió que la mayoría de los ciudadanos ecuatorianos «tenemos el derecho a la resistencia al capricho de unos pocos que nos quieren anclar en el pasado» (Correa, 2012a). En esta enmarcación, las organizaciones indígenas son identificadas claramente como el freno del progreso de Ecuador.

El movimiento indígena apela entonces al argumento de la seguridad en su concepción más amplia (la necesidad de comunidad, de sentido de pertenencia y de la posibilidad de desarrollarse con dignidad) y considera que la decisión del gobierno, de eludir la consulta, destruye claramente estas necesidades de los pueblos indígenas (Stone, 2002: 95).

Las organizaciones indígenas a la vez expresan su preocupación por la monopolización gubernamental de las decisiones en el sector minero-energético lo que amenazaría el desempeño de los derechos autónomos de los pueblos indígenas sobre la planificación y la organización territorial. Según Conaie, el gobierno mediante esta discutible ley intenta usurpar todas las competencias decisorias relacionadas con la planificación de proyectos mineros:

El Art. 5 del proyecto de ley en mención viola el Art. 100 No. 1, y Art. 279, 262, 263 y 264 de la Constitución (...) La Constitución en los Artículos señalados manda hacer planificación con participación ciudadana y de los gobiernos seccionales autónomos. Así como faculta a los gobiernos autónomos para formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial; sin embargo el Art. 5 del proyecto señala expresamente que 'el Ministerio Sectorial, definido por la Presidencia de la República, es el órgano rector y planificador del sector minero'» (Conaie, 2008).

Ante esas objeciones, Correa expone diversos argumentos. En primer término, el Presidente cambia el sentido original de las enmarcaciones de las organizaciones indígenas, cuando reinterpreta su demanda para participar en el proceso de decisión como una pretensión de reservarse el derecho de vetar<sup>37</sup> a la industria minera, y al mismo tiempo apunta al peligro e injusticia de tal posibilidad:

... sería injusto para el resto de 13 millones de ecuatorianos esa capacidad de veto de unos cuantos que podrían impedir que Ecuador genere los tan necesarios recursos para su educación, para su salud, para su vialidad, para su infraestructura productiva, precisamente, para salir de esa economía extractivista y desarrollar otros sectores, así que hay que ser sensatos (Correa, 2008).

Correa considera absurda una situación en la que todo el Ecuador perdería recursos necesarios para su desarrollo por el desacuerdo de unos pocos. Se fija también en la inefectividad de las «demandas indígenas» en cuanto a la descentralización del proceso decisorio en el marco de la industria minera:

Hay muchos compañeros que se llenan la boca diciendo 'somos antineoliberales, estamos contra esta derecha que tanto daño nos ha hecho' y caen en los juegos de la derecha,

<sup>37</sup> Correa al respecto dice que: «Alguna vez quisieron imponer argumentos o visiones bastante cuestionables, por ejemplo 'las comunidades pueden decir no' lo que se llama el consentimiento previo, la Constitución actual, los tratados internacionales hablan de consulta previa no de consentimiento previo» (Correa, 2008).

caen en los juegos del neoliberalismo que buscaba acabar con lo público, que buscaba acabar con el Estado y quieren atomizar ese Estado en centenas, miles, decenas de miles de pequeños unidades de decisión, imagínense cada comunidad decidiendo si se puede explotar petróleo, si se puede explotar minas o no (...) pretenden que la democracia participativa sea que todos participemos en todas las decisiones, nunca se va a hacer nada en este país. (Correa, 2008).<sup>38</sup>

Según Correa, un Estado que tuviese que esperar el acuerdo de cada comunidad, acerca de si explotar o no petróleo y minerales, apenas funcionaría con *efectividad*. Además el Presidente asocia las demandas de los pueblos indígenas con los intentos de la derecha de desestabilizar al Estado y por ello cuestiona el objetivo declarado de la lucha de las organizaciones indígenas.<sup>39</sup>

Por último, con el objetivo de demostrar armonía entre la actitud del gobierno y la Constitución ecuatoriana en el caso de la decisión sobre el proyecto Mirador, el Presidente reformula el sentido de la *consulta previa*: «Lo que establece la Constitución y los tratados internacionales con respecto a consulta previa es hacer convocatorias públicas y explicarle a la gente los impactos ambientales, puestos de trabajo, ingresos y si alguien no está de acuerdo, la Constitución da la atribución al Presidente de la República de tomar las decisiones pertinentes» (Correa, citado en Ecuador en vivo, 2012).

Al presentar su propia interpretación del sentido de las consultas previas, Correa cuestiona la fundamentación constitucional de las consultas reclamadas por las organizaciones indígenas, con lo que —obviamente— rechaza cualquier acusación de no haber cumplido con la Constitución. Desde el punto de vista de la definición del Presidente sobre las consultas previas, el proyecto fue aceptado por parte de los pueblos indígenas y la firma del proyecto fue entonces plenamente legítima.

Es verdad que Correa habla sobre la necesidad de superar el modelo económico minero, pero añade que, precisamente para eso, hay que utilizar los recursos de la industria minera. Sin ellos se pondría en riesgo incluso la misma supervivencia física de los habitantes de Ecuador:

<sup>38</sup> Sin embargo, en la declaración oficial del programa de gobierno, las consultas y la participación ciudadana son vistas como un fenómeno claramente deseable para la democracia ecuatoriana: «A través de la democracia activa —con tantas consultas populares como sean necesarias— se abordarán cuestiones cruciales como el TLC e incluso aquellos asuntos que no logren una mayoría calificada en la propia Constituyente» (Alianza País, 2006: 21) «...Esto quiere decir que pensamos en todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, particularmente en los sectores populares, en los desposeídos, en los marginados, pero no sólo como sujetos pasivos, sino como protagonistas en este proceso de cambio, para que desde ahora puedan adueñarse del presente y sobre todo de su futuro» (Alianza País, 2006: 11).

<sup>39</sup> La justificación de la realización del proyecto por parte del Presidente, a pesar del desacuerdo de las comunidades indígenas, relativa a la ineficiencia de la descentralización del proceso decisorio en forma de consultas, va claramente en contra de su posición original. Véase por ejemplo un trozo del programa publicado en Alianza País: «Una parte sustancial de una reforma del Estado tiene que ver con la descentralización y las autonomías. La idea es dar a los gobiernos locales y seccionales un mayor papel en el proceso de desarrollo, de movilizar capacidades y recursos de toda índole no utilizados por las trabas derivadas del centralismo» (Alianza País, 2006: 18).

Ecuador debe superar esa economía extractivista (...) superar el modelo extractivista significa que con el dinero de esa minería, con el dinero de ese petróleo (...) dar educación, dar salud, desarrollar talento humano (...) pero no como dicen algunos insensatos que superar el modelo extractivista es cerrar los pozos petroleros, cerrar las mimas y vámonos todos a España porque aquí no vamos a tener ni que comer (Correa, 2008).

### **Valoración de la (in)consistencia del perfil ideológico inicial de Correa con la política real de su gobierno**

El análisis de los puntos de partida ideológicos revela que el gobierno progresista de Rafael Correa no prometía el final de la industria minera como tal, sino que prometía su subordinación a las necesidades de la naturaleza y a los derechos territoriales y autónomos de los pueblos indígenas y, también, una más justa redistribución de las riquezas derivadas de esa industria, y en especial la finalización de la entrega de las riquezas nacionales a *manos extranjeras*.

El problema, entonces, no reside en la propia continuación de la explotación, sino más bien en la posterior priorización de los proyectos de la industria minera frente a los derechos de los pueblos indígenas y la protección del medio ambiente, en caso de que ellos coincidan en una decisión pública. Si consideramos la incompatibilidad interna de las promesas progresistas, la tensión es inevitable: los programas sociales prometidos, los cuales deben arreglar las desigualdades sociales, dependen de los ingresos de la explotación minera y de los recursos naturales, que se hallan, en gran parte, en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, justo los que reclaman el derecho a decidir sobre tales recursos.

Pasaremos entonces a evaluar a continuación si (y, eventualmente, cómo) el gobierno progresista se desvió, en la dimensión discursiva, de sus anteriores promesas en cuanto a los derechos tanto de los pueblos indígenas como de la naturaleza, cuando ellas chocan con la política minero-energética gubernamental.

En ese marco, la presentación de un motivo relevante es un componente clave del proceso de justificación de las decisiones y políticas públicas. Rafael Correa señaló como motivación principal de su política de minería la lucha contra la pobreza. El afán de eliminar la pobreza, como el estímulo declarado que alimenta las actitudes políticas del gobierno, muestra los proyectos que este presenta como necesidades, lo que les puede dotar de credibilidad, en una situación en la que un porcentaje importante vive en condiciones de escasez material,<sup>40</sup> y a la vez puede justificar la desatención potencial del Presidente hacia otras promesas, por ejemplo, la de la protección de la naturaleza. Además de eso,

<sup>40</sup> Según la base de datos Index Mundi, 28,6 por ciento de los habitantes de Ecuador vive en la pobreza (Index Mundi, 2012). Tratando de describir la medida de la desigualdad social, el coeficiente GINI mide la discrepancia que hay entre la distribución de los ingresos y gastos entre individuos o hogares en el marco de la economía y la redistribución equilibrada. La cifra del coeficiente GINI fue en el año 2008 de 50,6 (WB, 2008).

la argumentación elegida corresponde con una prioridad básica de los progresistas de la izquierda para quienes la eliminación de la pobreza es el objetivo principal.

Correa aprovechó también el discurso de la modernidad, lo que se reflejó tanto en su alabanza hacia las nuevas tecnologías que, según él, son capaces de resolver los problemas ambientales de la minería, como en su confianza en la utilidad de la actuación de las empresas multinacionales en el país. Con respecto a las tensiones internas entre la comprensión indígena del desarrollo —que respeta a las tradiciones arraigadas en la historia y en la naturaleza— y el concepto modernista, es obvio que la inclinación del Presidente hacia la retórica modernista significa un desvío real con respecto a sus ideas preliminares. Desde una perspectiva puramente económica, cuando la naturaleza es percibida con el prisma de su valor económico y no como un valor por sí misma, la concepción indígena *sumak kawsay*, que constituía la parte principal del proyecto político original de Correa, se convierte en una visión reaccionaria.

Este cambio de posición se refleja muy bien en la relación del Presidente con las empresas multinacionales. Mientras que, antes de ser elegido, Correa luchaba junto con el movimiento indígena ecuatoriano en contra de los métodos de los gobiernos neo-liberales vinculados con las empresas multinacionales y prometía poner fin a esas prácticas (Robinson 2011), durante su mandato cambió su posición cuando declaró que esas empresas pueden ser favorables para Ecuador, puesto que aportan un *know-how* necesario, que hasta ahora ha faltado en el país (véase Correa, 2009a). Además, Correa calificó como extremista a la lucha indígena contra las multinacionales, una lucha en la que antes también tomaba parte.

El alejamiento del Presidente de sus principios ideológicos iniciales se nota en su tendencia a justificar sus políticas mediante un análisis de costos y beneficios, que sobrevalora las aportaciones de la industria minera, mientras que margina sus impactos medioambientales.

Correa por ejemplo, y en contradicción con sus puntos de partida ideológicos, aceptó ciertos daños a la naturaleza causados por la industria minera a cambio de los beneficios económicos que ella le traería al Ecuador.<sup>41</sup> En su discurso también está presente la desconfianza hacia los *medioambientalistas*, hecho que se expresa en la utilización de una retórica ofensiva por parte del Presidente:<sup>42</sup> los ve como obstáculos al desarrollo y los acusa de falsificación intencional de datos.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Véase un fragmento de su declaración sobre el proyecto Mirador: «es claro que si queremos prosperar, toda actividad humana tiene cierto impacto en la naturaleza» (Correa, 2012a).

<sup>42</sup> Correa identificó al *izquierdismo* y al *ecologismo infantil* como las amenazas más graves para el proyecto (Correa, citado en Hoy, 2009a). En el contexto de otra protesta, Correa utilizó el label terrorismo: «Los ecologistas son extorsionadores. Las comunidades no son las que protestan sino un grupo de terroristas» (Correa, 2007b).

<sup>43</sup> Las enmarcaciones del Presidente señalaban que los pueblos indígenas son manipulados intencionalmente por los medioambientalistas y que así son, de hecho, rehenes de sus intereses particulares. De su interpretación se deriva que el objetivo real de los medioambientalistas no es la protección del medio ambiente, sino la política y el poder. (Más detalles al respecto en el punto anterior).

Sin embargo, el parcial cambio ideológico de Correa fue compensado por las enmarcaciones que prometen una *industria minera responsable*. La minería responsable con la naturaleza se convirtió en la consigna legitimadora del Presidente, con el fin de rebatir los argumentos medioambientalistas que estarían basados, no en un pensamiento razonable, sino más bien en emociones que describen *a priori* a la industria minera como mala.<sup>44</sup> Según Correa «la minería correctamente manejada [es] positiva» (Correa, 2012a). De esta nueva manera, se refleja en la argumentación del Presidente progresista la obligación de proteger a la naturaleza.

### **La cuestión de la justicia de las políticas del gobierno: choque de dos perspectivas**

La justicia, como otra herramienta del afán legitimador del discurso del Presidente, adoptó diferentes formas. La primera de estas formas tuvo que ver con el proyecto mismo. A este respecto, los intereses del conjunto (nación) fueron superpuestos por el Presidente sobre los derechos comunitarios de los pueblos indígenas.

Como la motivación principal de su política, Correa destacaba el afán para facilitar el acceso a la riqueza nacional a toda la gente del país. Las referencias al bien público causan que la enmarcación resuene más y que sea más aceptable para un espectro más amplio de los electores (Snow y Benford, 1988: 202). El énfasis en el bien general que podrían propiciar las políticas mineras tenía también el potencial propósito de cubrir la desvinculación de Correa con respecto a algunas de sus promesas pre-electorales (las consultas previas o la autonomía de las comunidades indígenas en cuanto a los recursos hallados en su territorio), puesto que teóricamente sus políticas no favorecen a nadie en particular (serán de provecho para todos), por lo que la oposición a ellas resultaría irracional. Los que se oponen a tales políticas afectarían no sólo sus propios intereses (si aceptamos la premisa de que el interés de cada uno es prosperar) sino que también estarían impidiendo el desarrollo de todos los demás, lo que los convierte indirectamente en egoístas y en *frenos al progreso*.

El segundo tipo de argumento se refiere a la justicia del proceso decisorio, puesto que las organizaciones indígenas le reprochaban al gobierno la negligencia del proceso de consultas en cuanto a las políticas que puedan afectar sus vidas (Convención 169 OIT, 1989). Esta crítica se refería a la obligación del Presidente de abrir la participación de los ciudadanos al proceso público de decisión y de atender el derecho indígena a consultas previas, tal como había sido establecido en la nueva Constitución ecuatoriana. El Presidente reaccionó insistiendo en su afán por el bien público: desde el punto de vista mayoritario

<sup>44</sup> A ello se suman otras declaraciones de Correa como la siguiente: «...es absurda la oposición a la minería cuando es una actividad necesaria, que cuenta con una ley con controles ambientales estrictos» (Correa, citado en Agencia Púlsar, 2009).

consideraba injusto que un *pequeño grupo* impusiera sus demandas particulares. De esta manera, Correa intentaba justificar su inconsistencia con sus propios puntos de partida ideológicos por la necesidad de ceder ante los intereses de la nación (compárese por ejemplo con Correa, 2008).

Una demostración del cambio de Correa fue la convergencia de su discurso legitimador con los argumentos modernistas que relativizan la nocividad de la minería respecto a la naturaleza y también su defensa de la presencia de las empresas multinacionales en el marco de la industria minero-energética. En la tabla 1 se expone un panorama de las (in) consistencias entre las prioridades preelectorales del discurso de Rafael Correa con respecto a sus planteamientos en el contexto de la movilización de los pueblos indígenas contra los proyectos mineros del gobierno.

Tabla 1

**Discrepancias en el discurso de Rafael Correa**

	<b>Subordinación de la industria minera a las necesidades de la naturaleza</b>	<b>Derechos de los pueblos indígenas</b>	<b>Operación de las compañías extranjeras en el sector minero-energético</b>
<b>Prioridades programáticas declaradas (promesas preelectorales)</b>	<p>Sí</p> <p><i>sumak kawsay</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la naturaleza como la fuente no sólo de la vida sino también de la cultura e identidad</li> <li>- la naturaleza es el sujeto de los derechos</li> </ul>	<p>Sí</p> <p>fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- derechos autónomos de las comunidades indígenas</li> <li>- participación en el proceso de decisiones respecto a los recursos naturales ubicados en los territorios tradicionales de los indígenas (consulta previa)</li> <li>- énfasis en la democracia participativa</li> </ul>	<p>NO</p> <p>Nacionalización del sector minero-energético</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la injusticia de la apropiación depredadora de la riqueza nacional por parte de las transnacionales</li> <li>- el fin de la usurpación de la tierra ecuatoriana por parte de las compañías extranjeras y la destrucción del medio ambiente local para el beneficio económico</li> </ul>
<b>Argumentación en reacción a la protesta de los pueblos indígenas</b>	<p>NO</p> <p>La aceptación de ciertos daños a la naturaleza causados por la industria minera a cambio de beneficios económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis costo-beneficio</li> <li>- Ecologismo es romanticismo</li> <li>- Glorificación de las tecnologías modernas</li> <li>- Sacrificar la minería a beneficio del ecologismo e indigenismo (protección de la naturaleza) es irracional</li> </ul>	<p><b>Reinterpretación del derecho a consulta previa</b></p> <p>Relativización del derecho a consulta previa en nombre de los intereses nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La minoría tiene que subordinarse a los intereses de la mayoría</li> <li>- La injusticia de imponer intereses minoritarios en perjuicio de la mayoría</li> <li>- Inefectividad de la descentralización del proceso de las decisiones públicas para la economía estatal</li> </ul>	<p>Sí</p> <p>La promoción de la presencia de las transnacionales mineras en Ecuador</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>know how</i></li> <li>- efectividad</li> </ul>

## Conclusión

Este artículo analiza la interacción entre el gobierno y las organizaciones indígenas en el marco de la lucha entre interpretaciones en conflicto acerca de la política minero-energética, con el fin de examinar si —en el nivel discursivo— el gobierno de Rafael Correa se desvió de su posición ideológica original cuando pretendió armonizar los intereses confrontados entre el desarrollo de la política energético-minera, por un lado y los derechos indígenas por el otro. Con este propósito, se examinó el nivel discursivo del conflicto entre el gobierno y los pueblos indígenas en el caso de dos ciclos de protestas (la Ley minera y el proyecto Mirador). Las enmarcaciones legitimadoras del gobierno, utilizadas en reacción a las protestas indígenas, han sido luego comparadas con el programa oficial original, es decir con el discurso pre-electoral del Presidente.

A partir del análisis, es obvio que algunas visiones del Presidente fueron, por lo menos parcialmente, reflejadas en las enmarcaciones del gobierno. Por ejemplo, el compromiso de los progresistas de proteger a las clases sociales más débiles tuvo su reflejo en la presentación de la industria minera o, más exactamente, del proyecto Mirador como una necesidad para mantener la estabilidad social y económica del Estado. Según las palabras de Correa, la desactivación de la industria minera amenazaría directamente la vida de los ciudadanos ecuatorianos, lo que evidencia la asociación que hizo el Presidente entre ese proyecto y la posibilidad de acceder al *pan cotidiano*. En este punto, las enmarcaciones legitimadoras del gobierno, utilizadas en reacción a las actividades movilizadoras de las organizaciones indígenas, corresponden con la línea oficial ideológica de Rafael Correa.

No obstante, en otros campos se constatan notables discrepancias entre las promesas electorales del Presidente y su política real, sobre todo cuando se trata de los derechos de los pueblos indígenas. El mayor desvío de su perfil ideológico inicial se puede apreciar en su aceptación de las empresas multinacionales como participantes importantes de la industria minera ecuatoriana. Antes de su llegada a la función de Presidente del Ecuador, Rafael Correa se comprometió, junto al movimiento indígena, a la lucha contra las empresas multinacionales y sus métodos que «roban a los ecuatorianos sus riquezas», y prometió acabar con la entrega de las riquezas a manos de extranjeros. En contradicción con este compromiso, Correa planteó el argumento de la efectividad económica de las empresas mineras extranjeras para el desarrollo económico y tecnológico del Estado ecuatoriano. Su análisis de las ventajas de la minería se limitó exclusivamente a los costos y beneficios de carácter económico y careció de la reflexión sobre otras dimensiones destacadas por el movimiento indígena como, por ejemplo, la amenaza que representa, para la cultura o para la existencia misma de los pueblos indígenas, la violación de sus derechos territoriales y autónomos.

La transformación del discurso de Correa respecto a su perfil ideológico original es visible también en su justificación parcial de los impactos de la minería en la naturaleza. El

Presidente destaca la rentabilidad económica del proyecto para el pueblo ecuatoriano y el presupuesto estatal, ignorando así la argumentación indígena enfocada en las preocupaciones sobre el peligro directo para las vidas humanas, como consecuencia de la explotación y contaminación de las reservas de agua. Según Correa el beneficio de la industria minera predomina sobre las pérdidas que de ella se derivan por daños a la naturaleza, con lo cual estas pérdidas son presentadas, hasta cierto punto, como justificables.

Con el objetivo de reducir los impactos derivados del cambio de posición en cuanto a la protección de la naturaleza, Correa empezó a relativizar los efectos ecológicos negativos de la industria minera, tanto con la referencia a las tecnologías modernas como mediante la descripción de los argumentos medioambientales como fábulas e imaginaciones románticas de un grupo de fundamentalistas. Pero, por otro lado, Correa efectivamente admite la existencia de problemas ecológicos, puesto que se comprometió a promover una industria minera responsable. A este respecto hallamos, por lo menos parcialmente, una expresión de sus promesas electorales de proteger a la naturaleza, consagradas luego también en la nueva Constitución ecuatoriana.

Correa se desvió de su discurso pre-electoral y de sus principios ideológicos iniciales también en el campo de los derechos de los pueblos indígenas, al interpretar la demanda indígena sobre el derecho a las consultas respecto al proyecto Mirador como una injusticia hacia el resto de la ciudadanía ecuatoriana. Según el Presidente, la demanda de las consultas sobre el proyecto o en general sobre la industria minera no sólo es injusta (imposición de los intereses de una minoría a costa de los intereses nacionales mayoritarios), sino también inefectiva y llama la atención sobre la discrepancia entre la descentralización del proceso decisorio con la necesidad político-económica de actuar rápido. Estas expresiones no corresponden con la visión original de Correa sobre la democracia participativa y con su compromiso pre-electoral orientado a aumentar la influencia de los ciudadanos *corrientes* en el proceso decisorio público.

En general, podemos constatar que en muchos aspectos la política real del gobierno del Presidente Correa se desvió notablemente de sus compromisos electorales. Estas discrepancias fueron moderadas con la frecuente referencia al afán de justicia social y a la mejora de la vida de los ciudadanos ecuatorianos, en el sentido de la reducción de la pobreza, que eran también pilares importantes del programa progresista.

## Referencias bibliográficas

**Agencia Púlsar** (2009). «Ecuador: 'No daremos marcha atrás en la ley de Minería' Rafael Correa». Accesible en: <http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=16136>. Consultado 12/01/2014.

**Aguirre, Mark** (2010). «Salvemos el Yasuní de las petroleras! Golpe de timón en Ecuador?» Accesible en: <http://www.amazoniaporlavida.org/es/Noticias/isalvemos-el-yasuni-de-las-petroleras-igolpe-de-timon-en-ecuador.html>. Consultado 18/01/2014.

**Alianza País** (2006). «Plan de Gobierno de Alianza País 2007-2011». Accesible en: <http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>. Consultado 11/11/2013.

**Andrade, Galo et al.** (2011). «Los Derechos de los Pueblos Indígenas y las Industrias Extractivas en los Gobiernos Progresistas: una Lectura de Bolivia, Ecuador y Nicaragua». Accesible en: [http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/PWYP%20Norway\\_Article%203\\_SPANISH%20WEB.pdf](http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/PWYP%20Norway_Article%203_SPANISH%20WEB.pdf). Consultado 14/10/2013.

**Bebbington, Denise Humphreys y Anthony Bebbington** (2012). «Post-what? Extractive industries, narratives of development and socio-environmental disputes across the (ostensibly changing) Andean region». Accesible en: <http://innovacionesinstitucionales.files.wordpress.com/2011/06/humphreys-bebbington-and-bebbington-final.pdf>. Consultado 28/05/2014.

**Becker, Marc** (2012). «Social movements and the government of Rafael Correa: confrontation or cooperation?», en Gary Prevost, Carlos Oliva Campos a Harry E. Vanden eds., *Social movements and leftist governments in Latin America*, London/New York, Zed Books, 116-136.

**Benford, Robert D. y David A. Snow** (2000). «Frame Processes and Social Movements: An Overview and Assessment», *Annual Review of Sociology*, vol. 26, 611-639.

**Cholango, Humberto** (2012). «Indígenas ecuatorianos caminan hacia Quito con varios reclamos», Alba Tv. Accesible en: <http://albatv.org/Indigenas-ecuatorianos-caminan.html>. Consultado 19/03/2014.

**CLOC** (Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo) (2012). «Fenocin frente a la movilización por la ley de aguas». Accesible en: <http://www.cloc-viacampesina.net/es/temas-principales/reforma-agraria/151-fenocin-frente-a-la-movilizacion-por-la-ley-de-aguas>. Consultado 09/12/2013.

**Conaie** (2008). «Conaie pide el archivo de Ley Minería por inconstitucionalidad». Accesible en: <http://www.ecuarunariac.org/documentos/142>. Consultado 17/02/2014.

**Conaie** (2012). «Mandato por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos». Accesible en: <http://www.conaie.org/component/content/article/1-ultimas-noticias/484-mandato-por-el-agua-la-vida-y-la-dignidad-de-los-pueblos>. Consultado 17/02/2014.

**Correa, Rafael** (2007a). «Discurso Presidente de la República», Rafael Correa, en la ceremonia de inauguración de la Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi 30/11/07.

**Correa, Rafael** (2007b). «Ecuadorian President says "ecologists are terrorists"», Radio Channel, December 1<sup>th</sup>, 2007. Accesible en: <http://redamazon.wordpress.com/2007/12/05/ecuadorian-president-call-ecologists-terrorists/>. Consultado 24/09/2013.

**Correa, Rafael** (2008). Presidente Correa 6 de Mayo «Sí a la Minería 2/3». Accesible en: <http://www.youtube.com/watch?v=9TTlyrSsZZE>. Consultado 10/09/2013.

**Correa, Rafael** (2009a). «Rafael Correa Delgado Habla sobre Minería en el Enlace Ciudadano» Nro 142 (PARTE 1). Accesible en: <http://www.youtube.com/watch?v=P-zrh-cXdyY>. Consultado 14/08/2013.

**Correa, Rafael** (2009b). «Discurso de Posesion del Presidente Rafael Correa». Accesible en: <http://www.voltairenet.org/artide161992.html>. Consultado 29/01/2014.

**Correa, Rafael** (2011a). «Ser inteligente no a la minería», Enlace sabatino del 10 de diciembre de 2011. Accesible en: <http://www.youtube.com/watch?v=AVqTbetBY1Y>. Consultado 12/01/2014.

**Correa, Rafael** (2011b). «La explotación minera sacará de la pobreza a Morona Santiago». Accesible en: <http://www.youtube.com/watch?v=HVfHK2abPBo>. Consultado 04/02/2014.

- Correa, Rafael** (2012a). Proyecto Mirador. Suscripción del Contrato. Accesible en: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2012-03-05-Suscripcion-Contrato-del-Proyecto-Mirador.pdf>. Consultado 17/12/2013.
- Correa, Rafael** (2012b). «Rafael Correa sobre minería». Accesible en: <http://www.youtube.com/watch?v=3ax7ZuFb6Y>. Consultado 15/01/2014.
- Corte Constitucional** (2010). »Sentencia N.º 001-10-SIN-CC. Casos N.º 0008-09-IN Y 0011-09-IN». Accesible en: [http://www.inredh.org/archivos/casos/mineria/mineria\\_sentencia.pdf](http://www.inredh.org/archivos/casos/mineria/mineria_sentencia.pdf). Consultado 08/05/2013.
- Cox, Martín** (2010). «Estudio de caso: Federación Shuar de Zamora Chinchipe/Proyecto Minero Ecuacorrientes», en Roberto Morales Urra, Marco Tamayo Quilodrán, Martín Cox, eds. *Pueblos indígenas, recursos naturales y compañías multinacionales: hacia una convivencia responsable*, 50-78. Accesible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI40.pdf>. Consultado 12/07/2013.
- Ecuador en vivo** (2012). «Correa: consulta previa sí se realizó para ejecución de proyecto minero Mirador». Accesible en: [http://www.ecuadorenvivo.com/2012040188949/politica/correa-\\_consulta\\_previa\\_si\\_se\\_realizo\\_para\\_ejecucion\\_de\\_proyecto\\_minero\\_mirador.html](http://www.ecuadorenvivo.com/2012040188949/politica/correa-_consulta_previa_si_se_realizo_para_ejecucion_de_proyecto_minero_mirador.html). Consultado 22/09/2013.
- Ecuarunari** (2012). Accesible en: <http://www.ecuarunari.org/index.php>. Consultado 17/07/2013.
- El Comercio** (2012). «Aquí nadie viene a destabilizar nada, dice Salvador Quishpe respecto a las marchas». Accesible en: [http://www.elcomercio.com/politica/desestabilizar-Salvador-Quishpe-respecto-marchas-protesta-Ecuador\\_0\\_667733229.html](http://www.elcomercio.com/politica/desestabilizar-Salvador-Quishpe-respecto-marchas-protesta-Ecuador_0_667733229.html). Consultado 21/10/2013.
- El País** (2012). «Los indígenas marchan sobre Quito en protesta por la política minera». Accesible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/22/actualidad/1332401814\\_771553.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/22/actualidad/1332401814_771553.html). Consultado 06/08/2013.
- Guaranda Mendoza, Wilton (b.r.)** «Diagnóstico Legal de la Minera en el Ecuador», INREDH. Accesible en: [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=242%3ADiagnostico-legal-de-la-mineria-en-el-ecuador&Itemid=126](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=242%3ADiagnostico-legal-de-la-mineria-en-el-ecuador&Itemid=126). Consultado 12/12/2013.
- Index Mundi** (2012). «Población bajo el nivel de pobreza». Accesible en: <http://www.indexmundi.com/gr.aspx?c=bl&v=69&l=es>
- INEC** (Instituto Nacional de Estadística y censos). 2010. «Resultados del Censo 2010. Accesible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>. Consultado 20/11/2013.
- Kennemore, Amy y Gregory Weeks** (2011). «Twenty-First Century Socialism? The Elusive Search for a Post-Neoliberal Development Model in Bolivia and Ecuador», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, n° 3, 267-281.
- La Hora** (2009). «Indígenas ecuatorianos se movilizarán para protestar contra ley minera». Accesible en: [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/827782/-1/Ind%3ADgenas\\_ecuatorianos\\_se\\_movilizar%3%A1n\\_para\\_protestar\\_contra\\_ley\\_minera.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/827782/-1/Ind%3ADgenas_ecuatorianos_se_movilizar%3%A1n_para_protestar_contra_ley_minera.html). Consultado 15/04/2014.
- OIT** (Organización Internacional de Trabajadores) (1989). «Convention 169 ILO». Accesible en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169>. Consultado 13/07/2013.
- Oliver, Pamela E. et al.** (2003). «Emerging Trends in the Study of Protest and Social Movements». Accesible en: <http://www.ssc.wisc.edu/~oliver/PROTESTS/ArticleCopies/EmergingSMAug02FinalSP1.pdf>. Consultado 01/08/2013.
- Pachamama Alliance** (2012). «Sumak Kawsay: Ancient Teachings of Indigenous Peoples. Accesible en: <http://www.pachamama.org/sumak-kawsay>. Consultado 16/10/2013.

**Petras, James** (2012). «El capitalismo extractivo de Evo, Cristina, Ollanta, Correa, Dilma» Chávez. Accesible en: <http://servindi.org/actualidad/75080>. Consultado 12/11/2013.

**Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**. Accesible en: <http://plan.senplades.gob.ec/el-proceso-participativo>. Consultado 21/08/2013.

**Political Database of the Americas** (2011). «República de Ecuador: Constitución de 2008». Accesible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html>. Consultado 27/11/2013.

**Registro oficial** (Administración del Ec. Rafael Correa, Presidente Constitucional de la República) (2009). «Suplemento sumario, Jueves 29 de Enero del 2009, n° 517. Accesible en: [http://www.mineriaecuador.com/download/ley\\_mineriaec.pdf](http://www.mineriaecuador.com/download/ley_mineriaec.pdf). Consultado 13/07/2013.

**Robinson, William I.** (2011). «Latin America's left at the crossroads», Aljazeera. Accesible en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/09/2011913141540508756.html>. Consultado 14/01/2014.

**Santí, Marlon** (2010). «Marlon Santí Habla sobre la Ley de Minería en la Asamblea Nacional (26 de mayo 2010). Accesible en: <http://www.youtube.com/watch?v=6sokt80gGcs>. Consultado 30/11/2013.

**Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (b.r.). Plan Plurianual**. Accesible en: <http://www.undp.org/ec/odm/ARCHIVOS%20TERRITORIALIZACION/Plan%20Plurianual.pdf>. Consultado 11/03/2014.

**Snow, David A. y Benford, Robert D.** (1988). «Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization», en Klandermans, Bert, Kriesi, Hanspeter, Tarrow, Sidney, eds., *International Social Movement Research*, Greenwich, JAI Press, 197-217.

**Stefanoni, Pablo** (2012). «Postneoliberalismo cuesta arriba: Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate», Nueva Sociedad, n° 239. Accesible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3846\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3846_1.pdf). Consultado 09/03/2014.

**Stone, Deborah** (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*, New York, Norton.

**Tarrow, Sidney** (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 3<sup>rd</sup> edition, Cambridge, Cambridge University Press.

**Tortosa, José María** (2009). Sumak Kawsay, Suma Quamaña, Buen Vivir. Accesible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=90660>. Consultado 06/04/2014.

**Trujillo, Jorge León** (2010). «Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa», Íconos. Revista de Ciencias Sociales, n° 37, 13-23.

**WB (World Bank)** (2008). GINI Index. Accesible en: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. Consultado 13/03/2014.

**ENTREVISTA**

95

**DOCUMENTO**

103

**RESEÑAS**

**Proyecto de investigación**

125

**Evento**

141

**Reseña bibliográfica**

143

**INFORMACIÓN**

147

**EDITORIAL**

## Gabriela Simon Bronfenmajer

### Memorias de una larga y productiva trayectoria profesional

Por CARMEN GARCÍA GUADILLA\*

pp. 95-102

La presente entrevista es una continuación de las que ha venido realizando la Revista Cuadernos del Cendes a miembros de esta institución. En la presente oportunidad la entrevistada es Gabriela Simón Bronfenmajer, socióloga, con doctorado en ciencias sociales en la Universidad Central de Venezuela, quien se ha desempeñado en diversas áreas en el campo de la investigación social. En Cendes, como investigadora, participó en emblemáticos proyectos del centro, y también ejerció los cargos de Coordinadora de Investigaciones y, durante ocho años, el de Jefe del Área de Desarrollo Cultural Educativo.

Luego de jubilarse, trabajó algunos años en el sector público, para después regresar al Cendes como jubilada activa, donde permaneció hasta el año 2007. Entre los cargos que ejerció en el sector público se cuentan los siguientes: Directora General Sectorial en el Ministerio de la Familia con actividades de representación ante la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica, en la cual formó parte de su Directiva y ocupó el cargo de la Secretaría Adjunta durante dos años. También fue Primera Vicepresidenta del Consejo Nacional de Educación y de la Dirección de Fundaived, organismos que fungían de asesores del Ministerio de Educación. Entre las actividades internacionales que realizó se encuentran: Investigadora Asociada en el Centro de Estudios Internacionales en MIT (Cambridge, Mass, USA) e Investigadora Asociada en la Universidad de Columbia (New York, USA)

En cuanto a publicaciones, deja un importante legado de trabajos personales y en coautorías producto de las investigaciones realizadas en el campo de la educación, primordialmente. Otros campos abordados fueron la educación superior, juventud, valores y urbanización. En el área de la educación hay que destacar, por su importancia, su libro en coautoría con Ramón Casanova, cuyo título es *La diferencia escolar. Escolarización y capitalismo en Venezuela*, Caracas, Editorial Kapelusz, 1986.

**Carmen García Guadilla:** *¿Porqué decidiste estudiar sociología en la Universidad Central de Venezuela,UCV?*

**Gabriela Simon Bronfenmajer:** Después de algunos años alejada de los estudios formales por razones personales y sintiendo que necesitaba dar respuesta a una preocupación que toda la vida he tenido en relación a la problemática de los niños que vivían en condiciones

\* Profesora Titular y ex Directora del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. También fue por muchos años consultora internacional de UNESCO/IESALC. Blog Académico: [www.carmengarciaguadilla.com](http://www.carmengarciaguadilla.com)  
Correo-e: [carmen.garcia.guadilla@gmail.com](mailto:carmen.garcia.guadilla@gmail.com)

de marginalidad, decidí iniciar una carrera que me permitiera incidir sobre ello de alguna manera. Pensé que sociología era la que podría ayudarme a comprender la complejidad de los procesos que resultan en la precariedad de la calidad de vida de este grupo social.

**CGG:** *¿Cómo era el ambiente en aquella época?*

**GSB:** Era el año 1959, recién se iniciaba la democracia, la efervescencia política presente en el país se reproducía en las universidades. En la UCV todos los estudiantes que pertenecían a partidos políticos hacían proselitismo, nos inundaban de literatura que para mí, que no estaba involucrada en ese ámbito, significó la apertura hacia un mundo que me despertó mucho interés aunque nunca me identifiqué con ninguno de los grupos políticos. Gran parte de mis compañeros eran militantes activos, un grupo era copeyano, otros de partidos de izquierda. Sin embargo, el curso normal de las clases nunca se vio interrumpido como sucedió más adelante. Un ejemplo de ello fue la toma que sufrió Cendes a finales de los sesenta por parte de un grupo de estudiantes y algunos profesores de la UCV por estar desarrollando una investigación en conjunto con el Centro de Estudios Internacionales (CFIS) de MIT, la cual contaba en parte con financiamiento de la Fundación Ford.

**CGG:** *¿Cuáles profesores fueron más influyentes?*

**GSB:** Tuvimos muy buenos profesores, todos eran reconocidos en las áreas en la que se desempeñaban. En mi caso, los que más me marcaron fueron José Agustín Silva Michelena y Jeanette Abuahamad. Si bien los dos constituyeron un gran apoyo, el hecho de que el Prof. Silva Michelana fuera mi profesor los cuatro años de la carrera y terminara siendo un amigo, hizo que fuera una figura muy importante en mi vida, no sólo como estudiante sino también en mi vida profesional durante la cual conté siempre con su apoyo.

**CGG:** *¿Cómo fue que te vinculaste al Cendes?*

**GSB:** Hacia el final del cuarto año de Sociología, el Prof. José Agustín Silva Michelena me propuso incorporarme al Cendes para trabajar en un gran proyecto en el cual él estaba involucrado. Te imaginarás el entusiasmo que eso me produjo. Creo que una de las cosas que más preocupa a los estudiantes, cuando están a punto de graduarse, es la incertidumbre de como iniciar su vida profesional y tuve la suerte de que allí estaba este profesor a quien yo admiraba, proponiéndome trabajar bajo su dirección en un instituto de investigación que ya contaba con prestigio. Ingresé al Cendes en febrero de 1963 y fue allí donde desarrollé mi vida profesional por aproximadamente 40 años. Su prematura muerte significó una pérdida muy dolorosa para mí y el instituto perdió a uno de sus más grandes valores.

**CGG:** *¿Cuál es tu mejor recuerdo de Cendes?*

**GSB:** Los mejores recuerdos fueron los años anteriores a la intervención gubernamental que sufrió Cendes en el año 1970 y también los períodos en los cuales la Dirección estuvo a cargo de académicos de gran prestigio. Desde el punto de vista de mi identificación con el Cendes como profesional, significó mucho para mí ser parte de un equipo altamente

calificado y respetado en el cual las relaciones de trabajo se convirtieron en grandes amistades. Si bien, a medida que el instituto fue creciendo y cambiando su estructura las relaciones interpersonales fueron circunscribiéndose más a las áreas en las cuales el investigador se desempeñaba, estos lazos de amistad perduraron, en mi caso, aún después de los años de mi separación del Cendes y permanecen en la actualidad.

**CGG:** *¿Cuál fue el primer proyecto en el que participaste?*

**GSB:** El primer proyecto en el cual participé en Cendes fue Conflicto y Consenso que, como ya señalé, se desarrollaba en conjunto con el Centro de Estudios Internacionales de MIT. El Proyecto se integraba de dos subproyectos complementarios: Conven dirigido por José Agustín Silva Michelena y Elites de Venezuela –Venelite– dirigido por Frank Bonilla, Profesor de MIT, con Julio Cotler como subdirector. Cada subproyecto contaba con investigadores asistentes; tres en Venelite y cinco en Conflicto y Consenso, así como entrevistadores y encuestadores que sumaban unos 100 estudiantes de la Universidad Central de Venezuela. Mi vinculación más directa fue con Venelite.

En ese período el proyecto definía al Instituto, pues todo el personal estaba vinculado al mismo y eso permitía una gran integración entre los directivos y el personal, así como entre el personal mismo. Para mí, fue como un postgrado que me permitió vislumbrar una amplia gama de intereses en el campo de la investigación sociológica.

El cuerpo de hipótesis que orientó la investigación fue elaborado por Jorge Ahumada, primer director de Cendes, un chileno de mucho prestigio intelectual quien formó parte de la creación del instituto. A partir de ese documento se hizo evidente que un solo proyecto no podría responder todas las preguntas. Por tanto, se decidió por tres proyectos independientes cuyas conclusiones se integrarían en un cuerpo explicativo de la situación venezolana, a saber: política económica, política social, y política y urbanización.

En el área económica se buscaba «(...) identificar los posibles efectos de unas estrategias alternativas de desarrollo sobre factores como el ingreso, niveles de empleo, precios y producción». Esto con el objetivo de derivar varios conjuntos de políticas que parecían deseables a la luz de la teoría económica en boga, brindando la mejor información con que se contaba en relación a la situación de la economía y sus principales tendencias.

En el área de lo social y lo político se trataba de identificar la viabilidad o el relativo costo social de estas estrategias alternativas de desarrollo.

En el área de urbanización, que fue el último proyecto en iniciarse, el objetivo era buscar el significado del crecimiento de las ciudades en el proceso general del cambio ocurrido en Venezuela y su implicación en el contexto de una creciente concentración urbana.

Si bien tuve participación en las áreas de política social y urbanización, fue el proyecto de política social el definitorio para mi futuro como investigadora; labor que se desarrolló posteriormente en el área cultural educativa y más específicamente en el campo de la educación.

Mi adscripción al Área de Educación se dio de forma natural, tal como referí en mi respuesta al porqué estudié sociología en la UCV. La motivación central había sido mi constante preocupación por la situación en que vivían y crecían los hijos de los sectores sociales menos favorecidos, pues siempre pensé que la educación era uno de los factores claves para que estos menores pudieran subir en la escala social. Por tanto, era lógico que decidiera orientar mis investigaciones a este campo. La extensa literatura que avalaba esta idea y las conclusiones que lo comprobaron en Venelite para el caso venezolano, no hicieron sino reforzar mi decisión de dedicar gran parte de los años que pasé en Cendes a investigar en profundidad el caso de la educación venezolana.

**CGG:** *¿Cuál fue el proyecto que más te interesó y por qué?*

**GSB:** Sin duda fue Elites de Venezuela (Venelite), aunque las investigaciones desarrolladas en el Área de Educación, tal como te acabo de referir, revistieron gran interés de mi parte y fue la temática que más me proyectó y consolidó como investigadora en el ámbito sociológico.

El que Venelite fuera el que más me impactó como investigadora se explica por varias razones; era el primer proyecto en el que iba a trabajar como profesional; las condiciones en el que se desarrollaba el Proyecto eran óptimas, la calidad profesional de los directores se tradujo en un postgrado más que un trabajo. Además de abrirme un mundo metodológico *novedoso*, me dio la oportunidad de conocer las opiniones de *las* personalidades más connotadas de la dirigencia del país en las áreas económica, cultural y política, así como su visión sobre las problemáticas que el país confrontaba. También me dio la oportunidad de formar parte por un año del Staff académico de MIT. Por último, en ese proyecto publiqué mi primer trabajo de investigación: «Elite Evaluation of Roll Performance», en el primer libro de conclusiones editado por Frank Bonilla y José A. Silva Michelena, volumen 1 de *The Politics of Change in Venezuela*, The M.IT Press Cambridge, Mass, 1967.

**CGG:** *¿En que se traducía tu rol como Coordinadora de Investigaciones?*

**GSB:** Cuando yo ejercí como Coordinadora de Investigación el Instituto ya se había organizado en siete áreas, a saber: Sociopolítica, Urbano-Regional, Socio-Histórica, Planificación, Ciencia y Tecnología, Económica y Cultural-Educativa.

Debido a esta organización por áreas, el papel del Coordinador de Investigaciones se circunscribió más al campo de la gestión académica en tareas tales como redactar informes requeridos por la Dirección o la Coordinación Académica de la UCV, organizar eventos, presentación y discusión de investigaciones internas, y reuniones con representantes de otros organismos nacionales o extranjeros. Por otra parte, como integrante de la Comisión Técnica del Cendes participaba en la toma de decisiones relativas a distintos aspectos del funcionamiento del Instituto.

**CGG:** *De acuerdo a tu larga experiencia en Cendes ¿Cómo crees influyó este centro en las políticas públicas del país?*

**GSB:** El impacto mayor o menor que el Cendes tuvo en las políticas públicas del país podría pensarse desde distintos ángulos. Hay que tener en cuenta que en el instituto se desarrollaban dos actividades diferentes: por una parte, la docencia de post grado y cursos de especialización y, por la otra, la investigación. Aunque existían vínculos entre ellos, para contestar a esta interrogante hay que considerar por separado estas actividades, aun teniendo presente que en ambas se perseguía el mismo objetivo: generar conocimientos para lograr el desarrollo económico y sociopolítico del país.

En cuanto a la docencia, es importante destacar que en la década de los sesenta y setenta estaba muy en boga la teoría de la planificación en América Latina como el camino para lograr el desarrollo, ello explica que de Cendes hayan salido profesionales con un alto nivel de formación en Maestría de la Planificación y también en Doctorado en Estudios del Desarrollo. Muchos de ellos han venido ocupando altos cargos en el ámbito del diseño e implementación de las políticas, no solamente en el sector público sino también en el sector privado; así como en organismos internacionales. Resumiendo, yo diría que el Cendes tuvo una importancia significativa en la orientación de las políticas públicas emanadas de la dirigencia del país desde la segunda mitad de los sesenta hasta la actualidad.

En cuanto a la investigación, existe literatura que sustenta la idea de que, la deseable relación entre la academia y las políticas públicas, deja mucho que desear. Venezuela no escapa de esta realidad pero, como ya señalé, podría afirmarse que el conocimiento derivado de ella ha influido por vías más indirectas en el quehacer nacional e internacional. Podríamos sostener que los egresados del Cendes fungen, hasta cierto punto, de multiplicadores, tanto a través de los cargos que desempeñan como en su rol de docentes en el sistema educativo. En algunos casos, la influencia se da incluso en centros académicos internacionales. Por ejemplo, la novedosa metodología utilizada en el estudio de Conflicto y Consenso manejada para interpretar la muy amplia y compleja información recabada, fue muy valorada, entre otros, por organismos como Cepal, Flacso y la propia CFIS de MIT. Sin embargo, creo que ello no obvia las dificultades que se presentan entre los resultados publicados por las investigaciones y el sector responsable del diseño y ejecución de las políticas, hecho explicable dada la diferencia existente entre la lógica de la academia y la que rige las decisiones emanadas de la dirigencia política.

Para ilustrar esta aseveración referiré algunos casos a los cuales estuve vinculada y que me han hecho reflexionar al respecto. Me refiero a las conclusiones que se derivaron del estudio de Conflicto y Consenso, cuyos resultados se publicaron entre 1967 y 1970.

De haber sido consideradas con seriedad por los decisores de las políticas económicas y sociopolíticas, hubiera sido posible si no evitar, por lo menos aminorar las crisis subsiguientes

que experimentó Venezuela hasta desembocar en la gran crisis que se vive actualmente. Hay que destacar que, para el momento, Cordiplan, que era el Ministerio de Planificación de Venezuela, fungía como copartícipe del financiamiento de Cendes que dependía de la Coordinación Académica de la UCV.

Como ejemplo de lo anterior, transcribo parte de dos conclusiones, una hecha por parte de José A. Silva Michelena y otra por Frank Bonilla:

«(...) para 1983 caducarán las principales concesiones petroleras que existen en el país. La política del gobierno actual hace suponer que, de haber para esa fecha un gobierno de similar orientación, tales concesiones no se renovarán (...)». «(...) dada la heterogeneidad ideológica que existe dentro de cada grupo importante del país, así como también dentro de cada clase social, se plantearán conflictos agudos». «Aproximadamente para 1984, Venezuela estará de nuevo ante una encrucijada (...) En el pasado siempre que hubo una nivelación o declinación del principal motor de la economía —cacao, café y petróleo— el país atravesó por un período de intensos conflictos que se convirtieron en puntos críticos de nuestra historia política».

Hay que considerar que esta alerta se hace a finales de la década de los sesenta, es decir 25 años antes de que ocurriera el viernes negro en 1983. Frank Bonilla destaca «El liderazgo parece no sólo estar perdiendo contacto con la masa, sino que también viene perdiendo contacto con los problemas nacionales, en la medida en que se muestra incapaz de percibir las nuevas constelaciones de problemas (...)».

No parece aventurado sostener que este distanciamiento del liderazgo de los problemas que la sociedad venía confrontando permitió durante las décadas posteriores la profundización de éstos y como consecuencia el descontento creciente de la gran mayoría que venía experimentando un deterioro de su calidad de vida, situación ésta que derivó en la crisis que actualmente confronta Venezuela.

El segundo caso que quisiera comentar es sobre una investigación que se realizó a nivel de la educación primaria y culminó en un libro cuya autoría compartí con Ramón Casanova, cuyo título destaque más arriba.

El Área Cultural y Educativa del Cendes en la cual yo me desempeñaba, en 1976 terminó el diseño de una investigación cuyo objetivo era «(...) investigar el papel de la educación en la sociedad nacional buscando precisar el alcance de los nuevos problemas abiertos en la década de los setenta por los cambios en la economía y el Estado». Esta investigación permitió establecer la existencia de lo que se denominó «circuitos escolares», los cuales contribuían a reproducir y profundizar las desigualdades sociales entre las distintas clientelas que acudían a sus aulas. Es cierto que la masificación que experimentó la educación formal en la década de los sesenta fue una política positiva, pero la investigación llamaba la atención sobre la necesidad de acompañar el crecimiento cuantitativo con un mejoramiento en la calidad de

la educación en general, buscando a la vez disminuir el negativo efecto de desigualdad que incidía en las poblaciones menos favorecidas y sus oportunidades de superación.

Sin entrar a referir las conclusiones del estudio y las recomendaciones derivadas de ellas, no parece que el libro hubiera sido considerado por el Ministerio de Educación como orientación para establecer al menos algunos de los cambios que eran perentorios. Sin embargo, me parece importante destacar que el libro tuvo bastante influencia en el ámbito académico ya que se convirtió en texto de estudio de la Escuela de Educación de la UCV y del Instituto Pedagógico, donde se formaban decisores y administradores para el sector educativo público y privado, así como maestros y profesores. Ello permite pensar en la influencia indirecta, a través de éstos agentes, en las decisiones de política educativa.

Creo de interés referir un caso que ilustra la importancia de una mayor vinculación entre la academia y el diseño de políticas. A partir del conocimiento generado por esta investigación sobre la educación primaria, se presentó la excepcional oportunidad de diseñar y desarrollar una política pública en algunos barrios del área metropolitana de Caracas, con la idea de ampliarla a nivel nacional una vez comprobada su eficacia. En este sentido, en el tiempo que estuve trabajando en el Ministerio de la Familia, fue posible contratar a un grupo de profesionales universitarios con los cuales se realizó el proyecto. Partiendo del conocimiento sobre la importancia de la familia en el aprendizaje y sabiendo de las deficiencias educativas que tenían los padres o representantes de los sectores populares, se capacitó a grupos de madres y se habilitaron sus casas con mobiliario y material pedagógico, para que pudieran desempeñarse como madres sustitutas. Estas recibían a los niños el medio tiempo que no asistían a la escuela, los apoyaban en las tareas escolares y realizaban diversas actividades con ellos. En las épocas vacacionales participaban en actividades deportivas y culturales dirigidos por diversos especialistas contratados por el programa.

La experiencia fue muy positiva y gratificante. En la celebración del primer aniversario del proyecto recibimos una placa otorgada por las Asociaciones de Vecinos de cinco de los barrios en los cuales se implantó el proyecto. En la placa grabaron unas palabras que para mí fueron muy conmovedoras: «En su primer aniversario se otorga la presente al Programa de Participación Sociopedagógica y Cultural del Ministerio de la Familia por ser considerado factor de rescate hacia nuestra condición humana (15 de diciembre de 1990)».

Preocupados por la continuidad del programa y por empoderar a los vinculados a él, se logró dar entidad jurídica a cada uno de los grupos que adelantaban la actividad en sus barrios, hecho que les facilitaba la posibilidad de demandar apoyo económico gubernamental.

**CGG:** *¿Cuáles actividades te dieron mayor satisfacción?*

**GSB:** Si bien todas fueron gratificantes, sobre todo las últimas desarrolladas ya en el Área Cultural Educativa, indiscutiblemente las que me dieron mayores satisfacciones fueron las interdisciplinarias. Además de las que he nombrado en puntos anteriores, debo

agregar también al proyecto «Alternativas para Caracas» que, si bien se desarrolló cuando ya el Instituto estaba dividido en áreas, vinculó a todas las áreas recuperándose así el estilo de los grandes proyectos en los cuales el conjunto del instituto llegaba a conclusiones que, como un rompecabezas, culminaba en un cuerpo integrado.

Visto desde otro ángulo, el de la posibilidad de establecer vínculos directos entre la academia y las políticas públicas, el programa que desarrollamos desde el Ministerio de la Familia que, como referí, se derivó directamente de los conocimientos emanados de la investigación relativa a la escuela primaria realizada en Cendes, fue para mí muy gratificante desde el punto de vista de una investigadora, pero sobre todo por lo que significó desde el punto de vista emocional. Tal como mencioné al principio, las condiciones depauperadas en las que vivía una gran mayoría de niños en el país me afectaban muy profundamente y, por primera vez, tuve la oportunidad de involucrarme directamente en acciones que contribuían a mejorar en algo su calidad de vida. Para ello, se convertía a la propia comunidad en el agente más importante del objetivo buscado y de su continuidad.

Si bien el programa fue reconocido como importante, tanto por el gobierno como por las comunidades involucradas, los cambios de funcionarios que caracterizan los altos cargos gubernamentales se traducen en cambios de políticas y en este caso no fue diferente. Después de los dos años de funcionamiento, el retiro del presupuesto que lo sostenía no permitió su continuidad, al menos como política pública, aunque tuvimos información de la supervivencia en algunos casos sostenidos por las propias comunidades.

**CGG:** *Si tuvieras que regresar en el tiempo a tu época del Cendes ¿hay alguna cosa que hubieras cambiado o hubieras deseado que fuese de otra forma?*

**GSB:** A veces pienso la conveniencia de que en Cendes se hubiera continuado con la coexistencia de los dos tipos de investigación que se dieron en el tiempo separadamente. Me refiero a la investigación multidisciplinaria, basada en el trabajo coordinado de todos los investigadores del Cendes, como se hizo en los proyectos de Conflicto y Consenso y Alternativas para Caracas. Al mismo tiempo, hubiera sido deseable que la división en áreas, persiguiendo la especialización, hubiera podido integrarse más en proyectos comunes. Creo que cuando se crearon las áreas, para garantizar proyectos más especializados, se debió crear una instancia que lograra la comunicación y el trabajo transdisciplinario que ameritan los estudios del Desarrollo.

En resumen, debo reconocer que la experiencia de trabajar en Cendes, casi cuarenta años, marcó mi vida en todos los sentidos. Fue mi segunda casa. Creo que en ningún otro lugar hubiera recibido todo lo que esta institución, y muchos de sus miembros, me dieron. Muy importante también es que, por mi parte, tengo la satisfacción de haber tratado siempre de dar lo mejor de mí misma.

## La gramática del chavismo Entre la pulsión socialista y el redentorismo popular Notas de Investigación

RAMÓN CASANOVA\*

pp. 103-123

### I PARTE

#### 1.

Este texto reúne notas que esbozan preliminarmente preguntas y sugieren líneas de análisis e hipótesis para una investigación que pretende una primera interpretación de ese ambiguo y escurridizo movimiento que es el chavismo. Y lo quiere hacer desde el horizonte de *las lógicas sociales y culturales que acompañan la construcción de su identidad política*.<sup>1</sup> El mismo descansa en una perspectiva acotada: *la revisión de estas lógicas de acuerdo con la evolución de los imaginarios sociales y los valores políticos que lo hacen «singular»* en la historia de las ideas y de los movimientos postliberales latinoamericanos recientes. Para desplegarla recurre al acervo de las tradiciones marxistas, weberianas y durkheimianas sobre *las transformaciones sociales en ciclos de crisis histórica y cambio estructural*,<sup>2</sup> al igual que a las de la sociología latinoamericana en *la valoración de estas en el curso seguido por el capitalismo en la región*,<sup>3</sup> esperando que nos faciliten indicaciones para el entendimiento de la experiencia venezolana, de acuerdo a las interpretaciones de las relaciones entre culturas políticas y dinámicas de poder en las transiciones que vienen ocurriendo.<sup>4</sup>

Desde este campo teórico y analítico, se considera que el tiempo, al interior del cual se mueve la sociedad venezolana en el espacio político abierto a fines de la década de los años 90, es la consecuencia de *una crisis de largo aliento de la forma de modernización que abrió la economía petrolera, de las dinámicas demográficas y de urbanización que la acompañaron, y de las lógicas económicas, sociales y políticas que la sustentaron*: un crecimiento económico

\* Sociólogo. Doctor en Estudios del Desarrollo. Profesor Titular del Área de Desarrollo Cultural y Educativo del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.

Correo-e: rvcasanova@gmail.com

<sup>1</sup> Se retoman argumentaciones de un texto anterior, preparado en un momento de gran efervescencia alrededor del significado político del chavismo, en el cual intentábamos leer sus claves intelectuales al interior del debate actual en torno de la democracia, el Estado y la economía en las filosofías políticas. Mirando la evolución del movimiento once años después, hemos revisado la valoración del mismo (Casanova, 2005).

<sup>2</sup> En particular de los análisis de las consecuencias políticas y sociales de la economía del capitalismo industrial en Marx, 1976 y 2003; Durkheim y los estudios de la anomía (1995); Max Weber y los trabajos sobre las formas de dominación (1974).

<sup>3</sup> Sobre todo, Fernandes, 1978 y Gino Germani, 1977.

<sup>4</sup> Especialmente desde la perspectiva de la caracterización de los sectores populares, las identidades políticas, los imaginarios y las zonas de tensión que abren las modificaciones en las dinámicas del trabajo. Ver Singer, 2012; Ruy Braga, 2012 y José de Souza Martins, 2011.

veloz pero inestable, una industrialización irregular y frágil, una estratificación con movilidad social polarizada, una «invasión» del Estado en todas las esferas del espacio público.

Estas lógicas tendrán de suyo hasta hoy la continuación de procesos de desestructuración de tejidos de sociabilidad, de códigos socialmente aceptados para la regulación de la vida colectiva<sup>5</sup> y de subjetividades e identidades políticas endebles y maleables con respecto a un proyecto de país, alimentando permanentemente sus contradicciones.

Serán las conflictualidades de este patrón de desarrollo del capitalismo venezolano,<sup>6</sup> en el contexto de la nueva forma de acumulación y de la ofensiva del liberalismo político de la economía-mundo, las que marcarán las últimas décadas del siglo XX.

El chavismo surge de esas contradicciones, agudizadas por la ampliación de las franjas sociales sometidas a diversas formas de exclusión y precarización, siendo al mismo tiempo prolongación del declive del contrato social desarrollista y del ensayo de una alternativa al mismo.

## 2.

La investigación argumenta que, en la evolución social y cultural del chavismo con respecto a su identidad política, son reconocibles al menos tres itinerarios.

Uno primero, aquél que se despliega con el alzamiento popular del año 89 (que tiene antecedentes importantes), madurando en un movimiento diez años después, con la victoria electoral del 99, y concluyendo con el golpe de Estado y la huelga petrolera en los años 2002 y 2003. Un tiempo intelectual y cultural que se mueve esencialmente alrededor de la recuperación de las claves éticas del manifiesto republicano de siglo XIX.<sup>7</sup> Ganará fuerza y logrará la primera victoria electoral aprovechando su énfasis en la necesidad de una reforma de la institucionalidad del Estado y en una crítica al funcionamiento de las elites políticas.

El argumento facilitará, en el primer itinerario, un respaldo social amplio que incluirá segmentos de los mismos patriciados políticos, capas académicas e intelectuales, sectores altamente escolarizados de las clases medias localizadas en las regiones de mayor urbanización, sectores gerenciales y técnicos de empleos de alta remuneración de economías especializadas en ciertas producciones industriales, agroindustriales y de servicios tecnológicamente avanzados. Así como, sobre todo, de esas difusas masas populares que incluirán las pequeñas burguesías tradicionales (dueños de talleres, carpinterías, comercios, productores rurales), los trabajadores de servicios públicos y de empresas privadas, el segmento militar

<sup>5</sup> Ahumada, en un análisis sociológico primero de este patrón de desarrollo, hablará a comienzos de los 60 de las constantes que lo definirán: fragmentación cultural, conflictualidad permanente y desintegración social (Jorge Ahumada, 1967:33-40). Las interpretaciones, igualmente tempranas de estos procesos, comunes al capitalismo periférico latinoamericano, desde el concepto de anomia y del análisis de las culturas populares urbanas, se encuentra, entre otros, en Morse, 1971:112-119.

<sup>6</sup> Expuesto en sus principios sistémicos en Baptista, 2010.

<sup>7</sup> Hablamos de manifiesto para indicar el corpus de valores que mueven la intencionalidad normativa de la visión que orienta el curso de una (cualquiera) experiencia de transformación históricamente situada.

de la generación de las últimas cohortes, el campesinado sin tierra y, sobre todo, las amplias franjas expulsadas del trabajo y que buscan refugio al desempleo en la economía informal.

Este itinerario supondrá el ocaso del «arreglo de clases» que estuvo en el pacto desarrollista abierto en el 58 y se prolongará, con idas y venidas permanentes, durante los años que siguen a su primera victoria electoral.<sup>8</sup> Forzando el análisis, indicará un consenso social amplio que tendrá como adversarios segmentos de la antigua «clase gobernante», las burguesías comercial, industrial y financiera, fracciones de las clases medias, y las nuevas elites políticas que emergen, reivindicando un liberalismo radical frente al ocaso de los programas socialdemócratas y socialcristianos del contrato desarrollista.

Un segundo itinerario es el que cubre el tiempo que abre la radicalización ideológica del manifiesto, luego del golpe de Estado y la huelga petrolera. Será este itinerario quizás el más deliberante en la dirección de pensar la elaboración, no sin pugnas y diferenciaciones ideológicas, de una estrategia de largo plazo para darle un curso socialista al ciclo abierto por la victoria electoral.<sup>9</sup>

La política petrolera, la geopolítica con los Estados Unidos, los experimentos jurídicos para otros espacios y ejercicios de la democracia en la gestión económica y política y, sobre todo, las políticas sociales redistributivas, serán los campos de disolución del consenso del primer itinerario; más aún cuando se haga explícita su voluntad de darle un giro socialista a la transición. El miedo creciente de las clases medias urbanas, altamente educadas, a apuestas postliberales, la desesperanza de las viejas elites y el juego insurreccional de las burguesías (al perder espacios de decisión económica o al menos interlocutores en el alto gobierno), marcarán el segundo itinerario. En adelante y progresivamente, aquellos sectores de las clases medias que tuvieron simpatía por el primer manifiesto del chavismo se irán alejando.

Un tercer itinerario, abarca las «microfísicas políticas» que siguen a la muerte de Chávez, el definitivo «enclaustramiento» social del movimiento, el desdibujamiento de la estrategia de largo plazo, el ocaso cada vez más evidente del pensamiento socialista como eje para pensar el nuevo diseño de la sociedad y la tentación de una recomposición patrimonialista de la clase gobernante, se prolonga hasta hoy.

### 3.

En este espacio temporal de los análisis, la investigación intenta una interpretación: que la evolución de la construcción de la identidad del movimiento, *acentuadamente desde su*

<sup>8</sup>La selección de algunas figuras de los patriciados para el alto gobierno y el apoyo de éstos (por ejemplo, de la Comisión de Notables), las alianzas políticas que incluirán un espectro ideológico en el cual aparecen partidos de la izquierda clásica y de la extraparlamentaria, de la socialdemocracia, del nacionalismo, de los movimientos de las iglesias populares, de núcleos académicos de las universidades públicas que reivindican un socialismo, son síntomas que dicen de un itinerario ideológico y una identidad de clase aún difusas del chavismo.

<sup>9</sup>La preparación de los argumentos que llevarán al viraje socialista en Chávez puede verse en Harnecker, 2004a.

*último itinerario, hace evidente la progresiva conversión del chavismo en un «movimiento redentorista». Ello en tanto que termina por concentrarse en las demandas de las masas con mundos materiales y culturales más pauperizados<sup>10</sup> y declina la pulsión socialista, refugiándose en el asentamiento de la cultura política que las alienta, secularmente atada a un imaginario que tiene sus raíces en el catolicismo popular de las tradiciones agrarias.*

#### 4.

Sea como sea, para indagar tal perspectiva, necesariamente nos detendremos en precisiones teóricas y empíricas acerca de la definición de clase de estas masas, y en la exploración del peso y la influencia creciente que tendrán en la construcción de la identidad del movimiento.

Así, nos proponemos varias líneas sociológicas de análisis y de investigación empírica que nos permitan avanzar en la inteligibilidad del movimiento: i) una evaluación de las variaciones en el tiempo de la distribución social de las preferencias políticas, sirviéndonos de los datos electorales, esperando detectar las dinámicas de clase del movimiento; especialmente de las franjas que nos parece que constituyen el sujeto movilizador, sobre todo del último itinerario del movimiento: *el subproletariado*;<sup>11</sup> ii) una ponderación de la composición de clase de acuerdo con indicadores de renta, ocupación y escolarización, tomando en cuenta la distribución territorial por especialización económica y urbanización; iii) una evaluación de los valores que hacen la cultura política, apoyándonos en un repertorio de encuestas de opinión; iv) una exploración, por medio de una encuesta, sobre los hábitos culturales de los mundos populares; y v) una valoración crítica de un acervo documental y hemerográfico mínimo con el que pretendemos observar los desplazamientos en los itinerarios ideológicos de la identidad del chavismo que, por lo demás, condicionan las aperturas o los cierres de clase en el ya largo e irregular recorrido.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Ciertamente, los años ochenta y noventa introdujeron en el capitalismo rentístico venezolano modificaciones drásticas en el patrón de estratificación social, como consecuencia de la recomposición de la lógica de la reproducción ampliada del capitalismo y los efectos locales de los cambios en el nuevo modo mundial de acumulación. Los ajustes económicos que se sucedieron en este escenario, siguiendo la pauta del Consenso de Washington, trastocaron el mercado de trabajo lanzando al desempleo y a la informalidad grandes masas de trabajadores, y, junto con segmentos de las clases medias depauperadas, aparecieron formas de exclusión, segregación y marginación que originaron franjas sociales definidas por prácticas de trabajo precario, mundos culturales carenciados y habitad residenciales ghetizados.

<sup>11</sup> Caracterizamos a ese grueso y diversificado campo de categorías sociales que integran el trabajo informal por su funcionalidad a la valoración del capital en el ciclo de acumulación globalizada del mismo. André Singer, siguiendo a Paulo Singer, especificará su nexos estructural y su historicidad definiéndolas como subproletariado. Ver Singer, 2012. Francisco de Oliveira indicará que no se trata de una masa marginal, en el sentido que se le dio al concepto en la sociología de comienzos de la segunda mitad del siglo XX y por lo tanto fuera del circuito de reproducción ampliada: «... la 'masa marginal' se convierte, por las políticas de funcionalización de la pobreza, en manutención de los 'ejércitos de reserva' aptos para procesos de trabajo más primitivos, con los cuales ganar un lugar funcional en la acumulación de capital» (Oliveira, 2004:208). Por eso, los conceptos de exclusión y de inclusión deben ser objeto de una crítica teórica a la vez que revisada la noción de sector de la economía propia del liberalismo. La anotación argumentada de esta crítica está en Tavares, 2004.

<sup>12</sup> Dejaremos de lado el abundante material bibliográfico en el que preferentemente se ha recogido la evolución del chavismo (biografías, testimonios, reportajes) para ocuparnos de la revisión crítica de la documentación programática que ha sido decisiva en la conformación de sus manifiestos. Tal solo no remitiremos a aquél en la medida en que sea indispensable para la comprensión de acontecimientos y polémicas que marcan virajes ideológicos.

Avanzaremos, simultáneamente, en una descripción apretada del escenario social y político que inaugura y mantiene hasta hoy la forma de modernización propia del capitalismo rentístico, que, repetimos, está en el centro de la inteligibilidad de la particular institucionalidad de la sociedad venezolana.

Y haremos, entonces, una lectura de clase de los giros ideológicos del proyecto nacional que encarna el chavismo, siguiendo la especificidad de las fuentes intelectuales y culturales que lo nutren desde su aparición como un «club conspirativo»,<sup>13</sup> que gira alrededor de un manifiesto que reivindica la tradición del republicanismo venezolano del siglo XIX y que se continua con la asunción cada vez más «difusa» del socialismo. Giro que hoy se tensa, articulado a la reproducción de estas tradiciones en una identidad «sincrética» que cohesiona políticamente a las masas empobrecidas, predominantes en el mundo del trabajo, y que perciben al socialismo desde la aspiración redentorista de las herencias salvacionistas del mesianismo y el milenarismo, de aquél catolicismo que ha estado desde siempre en el corazón del imaginario popular, dotando de significados sus percepciones de bienestar, justicia, libertad, igualdad.<sup>14</sup>

## 5.

En el fondo, la estrategia de investigación tiene sentido al interior de una hipótesis general: *el chavismo si bien es un movimiento anticapitalista por la cultura que hace su identidad es, también y sobre todo, antimoderno*,<sup>15</sup> «refugiado» hasta hoy en una *sui generis* lectura ahistórica de aquel republicanismo en su programa de reforma estructural de la economía y la política de la sociedad venezolana de hoy.

Ello en tanto construye preferentemente tal programa desde la posibilidad de un «retorno» a una *communitas* cohesionada por lealtades afectivas y movilizadora por una democracia comunitaria: una sociedad de trabajo cooperativo entre iguales, de productores independientes en escalas de producción simple y autogestionada por gobiernos locales.

Un programa que recoge en lo esencial, despojado de su historicidad, el proyecto de sociedad sintetizado en el pensamiento de Simón Rodríguez<sup>16</sup> y que remite en el terreno de la economía —no puede ser de otra manera en el límite de la época del desarrollo del capitalismo que le toca vivir— a *la reivindicación de la comunidad preindustrial*. Moviéndose, además, en la recuperación de las herencias de los mundos de producción y trabajo de la

<sup>13</sup> Fundando a fines de los años 70 y comienzos de los 80 como una «logia militar» cohesionada alrededor de la reivindicación ética y política de Bolívar y que tomará el nombre de Movimiento Bolivariano Revolucionario 200.

<sup>14</sup> Una importante contribución al estudio de las raíces del mesianismo y el milenarismo latinoamericano es el de María Isaura Pereira de Queiroz, (1969) y de su presencia en las culturas populares la de José de Souza Martins (2008 y 2011).

<sup>15</sup> Distante de la tradición radical de la modernidad de la democracia plebeya que instala la revolución francesa y, sobre todo, la Comuna de París, y hacen suya las culturas anarquistas, socialistas y comunistas del movimiento obrero.

<sup>16</sup> Educador, escritor, ensayista y filósofo venezolano, tutor y mentor de Simón Bolívar (Nota del editor).

sociedad aborigen originaria y el comunitarismo agrario hispánico. Un ideario que corresponde a un momento del tránsito al capitalismo manufacturero y que expresa sociológicamente la reacción del artesanado frente a la emergencia del trabajo obrero y de la fábrica.

Para realizarla, en tanto síntesis de la originalidad latinoamericana, en la argumentación de Rodríguez y de Bolívar era necesario sobre todo *una reforma política de las instituciones y otra moral pública, centrada en la educación popular según las reglas del Emilio rousseauiano, dándole corporeidad a una ciudadanía libre y realizando la igualdad*; <sup>17</sup> un manifiesto que será común al republicanismo jacobino y al utopismo socialista que prosperó en América Latina en el siglo XIX. <sup>18</sup> Esta será la interpretación del republicanismo que persistirá en el núcleo militar que promoverá el levantamiento del año 92, particularmente en Chávez, y que tendrá repercusiones en su visión de la industrialización y de la democracia, alejadas, por ejemplo, de las argumentaciones al respecto del socialismo consejista de las tradiciones obreras. <sup>19</sup> Una interpretación que llenará el espacio del diagnóstico de la decadencia y del malestar de la sociedad venezolana por efecto del contrato desarrollista, y tomará fuerza cuando el movimiento se proclame expresión de los sentimientos de los pobres.

Este será, en última instancia, *el reservorio del manifiesto político de lo que el núcleo militar llamará Bolivarianismo* y desde el cual una corriente, importante y mayoritaria en la dirección intelectual y política del movimiento, pensará la orientación del proyecto nacional y los significados de la emancipación, y definirá la naturaleza del actor histórico: el «pueblo», constituido por aquellos que viven una condición de opresión y que son portadores de las «virtudes innatas» que ella entraña. Una noción que se construye en un sentido ingenuo y desclasado; no desde el ámbito de las relaciones sociales, sino en la oposición no dialéctica entre oprimidos y oligarquía; lo que le otorga, por ello, la virtud de ser el sujeto emancipador. Deja así sin respuesta, entonces, la interrogante de si puede, un movimiento de esta naturaleza, encarnar la posibilidad de *una hipótesis comunista* <sup>20</sup> para transformar la sociedad del capitalismo flexible de la revolución tecnológica y del trabajo.

Y en el último giro del chavismo, siguiendo al mismo Chávez, tal oposición encontrará otras justificaciones ideológicas y cohesionará su identidad política ya definitivamente en la

<sup>17</sup> En *Sociedades Americanas*, Rodríguez (1990) presenta su programa que reclama la originalidad de las instituciones para construir la América republicana. Este aparece en el documento preparado bajo la conducción de Chávez y que nucleará a un grupo de militares de su promoción: «El árbol de las tres raíces» (Chávez Frías, 2007).

<sup>18</sup> Para los experimentos del socialismo utópico que se ensayaron en América Latina sigue siendo una fuente historiográfica clave los textos recopilados (y la presentación introductoria) por Carlos Rama (1979).

<sup>19</sup> El diagnóstico chavista recuerda en algunos momentos los debates de la primera sociología alrededor del impacto del capitalismo y de las implicaciones perversas de la desaparición del mundo de la comunidad precapitalista, que unas corrientes miraron desde la necesidad de volver a las pautas de convivencia de la misma.

<sup>20</sup> En el sentido de que el socialismo y el comunismo como meta es *una posibilidad abierta y socialmente construida* y no una creencia dependiente de un finalismo histórico y determinista (Badiou, 2012).

asociación, socializada en el imaginario popular, entre religiosidad y socialismo. El cristianismo primitivo reúne los valores «naturales» del socialismo y este no es más que la realización plena de la utopía salvacionista: la del reino edénico al cual solo los pobres tienen derecho.<sup>21</sup> La agustiniana Ciudad de Dios sustituirá la Ciudad Futura gramsciana como punto de llegada de la historia y culminación del ideal emancipatorio.

## II PARTE

### 6.

Ahondando: ¿por qué hablar de la retracción progresiva de la pulsión socialista y del viraje del chavismo hacia un movimiento redentorista?

Una anotación previa. Debemos insistir que las lógicas de urbanización acelerada con industrialización famélica (que se estancará finalizando la década de los años 60 como eje de la acumulación, sin haber avanzado mucho más allá de la etapa «fácil» de la sustitución de importaciones) (Purroy, 1982) y el peso creciente del Estado en la gestión del patrón de desarrollo del capitalismo venezolano, impactarán singularmente las dinámicas de clase del ciclo modernizador de la economía petrolera.

Desde este ángulo, en lo que nos interesa, la clase obrera que surge de estas lógicas<sup>22</sup> mostrará persistentemente una debilidad estructural, vinculada a los dinamismos irregulares del trabajo, generada por el espacio de la industria inmobiliaria, de los emporios del petróleo y la siderúrgica, de la agroindustria, el ensamblaje y de la producción de bienes de consumo y, sobre todo, de los servicios comerciales y del empleo público burocrático. Numéricamente pequeña e inestable en el conjunto de la población trabajadora, con escolaridades mínimas y sometida a movilidad ocupacional, estará permanentemente amenazada por el riesgo de la expulsión del trabajo. Con ella, la modernización producirá un espectro deformado de relaciones sociales de producción alimentado, como hemos indicado, por un crecimiento desmesurado de segmentos ligados a la informalidad: el subproletariado, creciendo y reproduciéndose intergeneracionalmente en los circuitos depauperados, y funcionando como población sobrante empobrecida permanentemente (Singer, 2012). Esta se expandirá vertiginosamente con las nuevas formas de organización productiva que lleva aparejada la instalación del capitalismo flexible, y que toman cuerpo con la crisis nacional de la deuda y los programas de ajuste estructural que acompañan la restructuración del modo de

<sup>21</sup> Que tienen mucho que ver con el imaginario histórico que introduce la evangelización religiosa en la elaboración de una visión de América como *Tierra de Gracia* y su conversión en un imaginario de las culturas populares. Esta visión edénica ha sido investigada, entre otros, por Sérgio Buarque de Holanda (1987). Ver también, Isaac Pardo, (1982).

<sup>22</sup> La formación y la evolución de la clase obrera venezolana se encuentra descrita en Godio, 1980 y 1982 y en Croes, 1973.

acumulación mundial del capital,<sup>23</sup> que, por lo demás, convierte a segmentos de las clases medias, que vivieron moviéndose ascendentes, en nuevos pobres (Cariola y Lacabana 2005).

En lo esencial, esas masas empujadas por la forma de urbanización acelerada y resultantes sobre todo de la mutación social del campesinado, se desplazará y se continua desplazando vertiginosamente hacia las ciudades que localizan el tejido industrial y de servicios del ciclo modernizador. Constituidas en el trabajo de sobrevivencia, con reglas éticas difusas, moviéndose en la convivencia con la violencia y la ilegalidad, recrearán mundos de vida valorando pautas culturales a través de la industria del entretenimiento como principio organizador de sus aspiraciones, sincretizando unas sociabilidades en la articulación entre este principio y el imaginario comunitario y religioso heredado, que organiza los ghettos pobres armados a juro, desescolarizados y con patrones familiares desintegrados.

Así, la clase obrera y las masas construirán sus biografías políticas y vivirán sus experiencias de resistencia desde una precaria tradición de organización y socialización autónomas, articuladas o bien a través de un sindicalismo obrero clientelar pasivo o bien de movilizaciones populares esporádicas que giran, no en torno a revueltas contra el capital, sino a demandas por la participación en la renta petrolera; funcionando en la arena política como masas<sup>24</sup> y conservando, eso sí, en sus culturas políticas mucho de los mapas valorativos de sus historias familiares originarias del mundo rural de procedencia.

Diremos que en su evolución, el chavismo terminará progresivamente recreando y legitimando el imaginario de estas masas, atribuyéndoles una subjetividad antagónica, *significándola desde las claves del patrimonio ideológico de su particular lectura del republicanismo para construir una idea de sociedad*. Tomando fuerza y congelando la pulsión socialista cuando se «cierra» socialmente, sobre todo, al subproletariado.

## 7.

Avanzando en el desentrañamiento de los horizontes de las fuentes intelectuales de su patrimonio, diremos que hay desde siempre en la sensibilidad del chavismo la idea nostálgica de un proyecto de país que no pudo ser, pero que sigue persistiendo en el alma popular: aquel proyecto dibujado igualmente por el republicanismo venezolano del siglo XIX y que *constituye, precisamente, la identidad nacional que hay que recuperar*; repetimos: la sociedad

<sup>23</sup> Con la crisis, la apertura neoliberal y las dinámicas de tercerización y precarización del trabajo asalariado, que acompañan la innovación tecnológica en la producción del capitalismo de acumulación flexible, se reducirá sensiblemente el empleo formal y se expandirá el volumen de las franjas que no pueden incorporarse en el ciclo de industrialización sustitutiva, refugiándose en las actividades de sobrevivencia y constituyendo una nueva informalidad y no un residuo de relaciones precapitalistas (Tavares, 2004:15 y 16).

<sup>24</sup> Las sociabilidades políticas no provendrán de circuitos culturales y educativos autogenerados comunes a las tradiciones anarquistas, socialistas y comunistas como sí lo fueron en otras experiencias latinoamericanas. Entre otras cosas porque el socialismo siempre fue una cultura política marginal en el proceso de formación de la clase obrera y más una corriente de pensamiento contendiente en el campo intelectual nacional (Casanova, 2016).

de la reforma política para la ciudadanía y la organización de la economía fundada en la solidaridad de productores «libres» enunciada sobre todo por Simón Rodríguez. Un proyecto eternamente frustrado de nación. Su derrota última, en la argumentación del chavismo, no será otra que la del movimiento campesino igualitarista impulsado por Ezequiel Zamora.<sup>25</sup>

Es sobre esta idea de recuperación del proyecto originario de nación que se elabora la épica del movimiento. Se construye así, de esta manera, otro ámbito de su ideología: *la atribución atemporal de una identidad constitutiva que permanece fija, al margen de la dialéctica de la «carga del tiempo histórico»* (Mészáros, 2008) que se realiza en la asimilación de pautas que resultan de la articulación entre herencias y resistencias culturales con aquellas de la transformación incesante —a través de todos los medios tecnológicos e ideológicos— de la civilización universalista del capitalismo y que colocan la cuestión de la identidad nacional —siempre abierta— al interior de la tensión permanentemente renovada de las luchas sociales en el espacio gramsciano de la hegemonía cultural.

Esa sociedad primigenia, que permanece como aspiración detenida en el tiempo, constituye «la tierra prometida» a la que se puede y se debe *regresar*, pues encierra las claves libertarias e igualitarias proclamadas por el socialismo.

En este referente que persiste hasta hoy, acentuándose en el último itinerario, hay razones que involucran las mismas historias de vida, sociales y culturales, de la elite militar<sup>26</sup> que integra inicialmente al movimiento y que llevará a definir el proyecto del chavismo.

En la bitácora del chavismo, la crisis en la realización de un proyecto nacional está asociada a la «degeneración» en la interpretación oligárquica del pensamiento bolivariano. La potencia de un proyecto alternativo debe remitir, ni más ni menos, a *una resurrección de esa identidad originaria, fija y constitutiva, siendo una empresa política actual que se conserva pura en el pueblo, vale repetir, los oprimidos: en sus tradiciones asociativas, en sus músicas y romanceros folclóricos, en sus costumbres cotidianas y en sus celebraciones festivas.*

## 8.

La revuelta del Caracazo será un momento de aparición política de estas masas. Movilizadas en el tiempo de ese alzamiento «salvaje», pasarán, pues, a ser progresivamente el sujeto social del movimiento, articulándose alrededor del carisma y del liderazgo de Chávez y recreando una noción primaria de política. Permanecerán hasta hoy en el mismo, influyendo

<sup>25</sup> Militar y líder radical venezolano que propugnaba una extensa reforma agraria a favor de los campesinos (Nota del editor).

<sup>26</sup> Chávez recreará con nostalgia persistentemente su procedencia de la sociedad pastoril llanera y la sociabilidad que emerge de ella: «Si uno pudiera volver a nacer y pedir donde, yo le diría a papá Dios: Mándame al mismo lugar. A la misma casita de palmas inolvidable, al mismo piso de tierra, las paredes de barro, un catre de madera y un colchón hecho entre paja y goma-espuma. Y un patio grande lleno de árboles frutales. Y una abuela llena de amor y una madre y un padre llenos de amor y unos hermanos, y un pueblecito campesino a la orilla del río», citado en Orlando Lamas León y Jorge Lagañoa Alonso, 2012). Consultar igualmente, Harnecker, 2003).

en el espíritu del movimiento, recogiendo y *funcionalizando* políticamente el imaginario popular y las memorias históricas de las culturas subalternas, recreándolo y *resignificándolo* alrededor de una no resuelta y confusa idea de socialismo.

La revuelta, que marca el debilitamiento de la institucionalidad y del contrato desarrollista, y la maduración, en consecuencia, de la crisis del capitalismo rentístico venezolano, empujado por las nuevas lógicas mundiales de la acumulación del capital, funcionará como el detonante final de un malestar cada vez más extendido que llevará a la victoria electoral del 99. En ella confluirá, como hemos dicho, un agregado social inorgánico, movido por el descontento de segmentos de las clases medias urbanas altamente educadas, de las pequeñas burguesías productivas y comerciales tradicionales que experimentan las secuelas de la recesión prolongada, de la clase obrera y el campesinado amenazados de pauperización, de los trabajadores y empleados precarizados de los servicios, de los estudiantes de las redes públicas que viven el riesgo de ocaso de la movilidad escolar, de los gestores de microempresas, de los desempleados y trabajadores autónomos que engrosan abultando el subproletariado.

## 9.

Ahora bien, cuando la radicalización del chavismo tome forma, la pulsión socialista alrededor del proyecto encontrará empuje pasajero en las experiencias de resistencia y de organización que se acumulan y maduran en los territorios que sirven de asiento a este enrevesado y heterogéneo universo social.

Espacios, en los que se manifiestan y son vividas sus contradicciones de clase, alojan movimientos, unos más viejos y otros que serán impulsados por esta radicalización, que elaboran subjetivamente las experiencias de vida de sus situaciones sociales: la violencia estatal, el deterioro de los servicios, la exclusión escolar, la miseria material, la segregación residencial.

En esencia, *movimientos con identidad de clase que conciben la política desde iniciativas con cierta autonomía y que cubren necesidades y aspiraciones de un espectro de fracciones de clase amplios*: pobladores por el derecho a otra ciudad al margen de la valorización especulativa del suelo; redes y circuitos juveniles que surgen en los espacios culturales reivindicando usos políticos alternativos de las industrias culturales y motorizando, con concepciones moleculares, resignificaciones críticas del consumo y de la democracia; agrarios por reparto de la tierra; barriales contra la violencia que los envuelve cotidianamente.

Sin embargo, no percibidos en su potencialidad, todos experimentarán opacidades, presionados para su rutinización al interior de las formas tradicionales de hacer política que hizo suyas el chavismo al organizarse en un partido centralizado.

## 10.

Y es que al leer las contradicciones en la clave de los oprimidos, tal y como la hemos definido más arriba, y darle centralidad a la idea de una resurrección del proyecto fundacional de nación, *el chavismo se desentenderá ingenuamente del análisis de las conflictualidades sociales que engendra la nueva fase del desarrollo del capitalismo.*

Mirados de manera equivocada, los ejes de las contradicciones que producen las estratificaciones emergentes del trabajo y que *involucran otro campo de necesidades y expectativas*, quedan confinados al margen; dejan, pues, afuera, contradicciones que definen antagonismos en sectores y fracciones de clase, que prosperan alrededor de la desregulación y de formas de organización del trabajo (afectados por el desmontaje de regímenes de contratación estables y cambios en cualificaciones y en categorías —incluyendo la desaparición de algunas— del trabajo), y que impactan a segmentos de clase cada vez más numerosos, incluyendo a las clases medias profesionales;<sup>27</sup> o los que emergen del patrón de industrialización que acentúa la depredación del entorno de vida, tanto los que producen los riesgos de la contaminación ambiental urbana y de la ghetización de las ciudades, como los que propugnan modos alternativos de producción y de manejo de la naturaleza.

Se pasará por alto, entonces, las subjetividades que refieren el espacio de las contradicciones que lleva implícita la barbarización de la vida social en el mundo de la producción y la reproducción.

## 11.

Ciertamente que estamos frente a un tema movedizo por la naturaleza *sui generis* del movimiento: en el origen un «club jacobino» de una elite militar; luego un inorgánico agregado electoral socialmente abierto hasta constituir un movimiento popular que avanza, compactando inicialmente su identidad alrededor de un manifiesto republicano; que más tarde muta en uno socialista, para concluir en un confuso catecismo que reúne herencias culturales e intelectuales del nacionalismo antiimperialista, el socialismo burocrático, el cristianismo popular, el populismo desarrollista, el marxismo ortodoxo.

Todos misturados hoy en ese enrevesado socialismo del siglo XXI que registra los giros en la conformación de su rumbo, estando signado este en su «mise en scène» por «juegos de poder», «excomuniones» ideológicas y reacciones antiintelectualistas en la conducción del movimiento, tornando vacilante el diseño de una economía política para la transición.

<sup>27</sup> Por ejemplo, aquellas contradicciones que comienzan a madurar en las percepciones del horizonte educativo de las clases medias por las modificaciones institucionales que tienden a concentrar el conocimiento en los circuitos privados, en un mercado de trabajo cada vez más asociado al capital patrimonial (tradicción educativa familiar, institución educativa, relaciones y contactos).

**12.**

Con lo anotado y abriendo el campo de observación, podemos decir que la evolución ideológica del chavismo ha sido cuando menos volátil. La idea inicial ensamblada en el republicanismo tomará un giro con la radicalización del itinerario que se abre luego de los intentos de restauración liberal, a través de la influencia política de círculos intelectuales. Estos tendrán un peso decisivo en la preparación del manifiesto y del programa que elaborará los términos de una hipótesis comunista para el proyecto nacional y de una estrategia de largo plazo para la transición.<sup>28</sup>

Este manifiesto quedará definitivamente desdibujado a la muerte del Chávez y el viraje ideológico que experimentará el movimiento.

**12.1**

Ahora bien, conviene detenernos un tanto más en la exploración de las fuentes intelectuales de Chávez que indudablemente han sido decisivas en los giros del movimiento, por el fuerte liderazgo autoritario que desempeña.

Esbozando conjeturas, que luego sin duda revisaremos, una primera proviene de las corrientes que se han movido siempre al interior de la corporación militar y que reivindican la tradición nacionalista del pensamiento de Bolívar. Será un eje que moverá hasta el final la tensión del pensamiento de Chávez, en sus empeños por codificar luego el socialismo con las problemáticas planteadas por esta tradición. Impactado, por lo demás, emocionalmente por ideas y gestas de la figura histórica, compactará un primer momento de su biografía política con la constitución de aquel «club jacobino» y la primera idea de su apresurado recorrido intelectual;<sup>29</sup> sin olvidar que su etapa en la Academia Militar se corresponde con una renovación de la profesión en la cual sobresale un currículum que incluye disciplinas de las ciencias sociales y corrientes del pensamiento crítico.<sup>30</sup>

Como sea, Chávez pertenece a una generación que en su etapa juvenil vive las experiencias de una sociedad cruzada por las tensiones de los años marcados por lo que Debray llamará: «los años de las pruebas del fuego». No resulta fuera de lugar pensar que, siendo adolescente, la difusión de las ideas de un «marxismo elemental» le haya sido extraña (Guerrero, 2007).<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Estos círculos tendrán un antecedente en aquel que introduce en 1996 un documento preparado en colaboración (Chávez, 2014) y concretado en el programa de gobierno del 98 (República Bolivariana de Venezuela, 2001). Este círculo, vinculado a la comunidad académica de la Universidad Central de Venezuela, ya había esbozado unas primeras ideas en Varios, 1992. Ver también Giordani, 2012).

<sup>29</sup> La formación de este club, como tantos que han sido frecuentes en el ejército venezolano, es relatada por Chávez en Bilbao, 2002 y en la entrevista biográfica concedida a Rosa María Elizalde y Luis Báez (s/f).

<sup>30</sup> Ver Marcano y Barrera Tyszka, 2004.

<sup>31</sup> Mezcladas sin duda con la memoria de los alzamientos de las rebeliones campesinas de su región y que forman parte de su historia familiar.

Pero su introducción efectiva al corpus de este pensamiento vendrá en la etapa previa a la insurrección y antes, en el contacto con aquella parte de la izquierda localizada en ciertas universidades y en círculos políticos extraparlamentarios, que procuraban revisar el fracaso de la experiencia guerrillera, intentando leer al marxismo y al socialismo en clave nacionalista (Garrido, 2000). Revisión que concluiría, eso sí, al margen de las perspectivas abiertas por las críticas del «marxismo occidental» al «comunismo soviético», en pensar al socialismo, antes que nada, como parte de un nacionalismo antiimperialista.

Chávez, lector obsesivo de la epopeya de Bolívar, encontrará en estos experimentos teóricos el terreno de intercambio con estas corrientes.

Y más. En un escenario internacional y nacional marcado por una profunda crisis teórica del campo intelectual de la izquierda, acosada por el derrumbe de los socialismos realmente existentes, del ensayo chileno y de las experiencias centroamericanas, de la propia derrota armada, del desinflamiento de los eurocomunismos y su desplazamiento hacia el liberalismo, y en una búsqueda obstinada por procurar una actualización del republicanismo para hacer el diagnóstico de la complejidad de la sociedad venezolana del capitalismo rentístico, se desplazará en giros ideológicos que lo llevarán a explorar el argumento de la tercera vía socialdemócrata, las resbaladizas ideas cesaristas de Ceresole, el socialismo del siglo XXI de Dieterich (2005;2006). Este último, que resultará una referencia efímera, se continua en el intercambio permanente con núcleos que lo acompañarán en la gestión de gobierno<sup>32</sup> y que acelerarán el viraje de la transición luego del golpe de estado y la huelga petrolera, contribuyendo a la elaboración del programa (República Bolivariana de Venezuela, 2007).

## 12.2

Años de radicalización serán los años del «descubrimiento» mundial del chavismo en los espacios del pensamiento crítico y marxista<sup>33</sup> y de la generación de un ambiente nacional que recuerda la época de los debates polémicos del bolchevismo ruso antes de Stalin.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Consultar, por ejemplo, Grupo Areópago, 2008.

<sup>33</sup> Entre otros, Perry Anderson (2003), Alan Woods, (2006), Marta Harnecker (2004b); Carlos Fernández Liria y Luis Alegre Zahonero (2006), Carlos Tablada y Wim Dierckxsens (2006), Kohan, (2006), Michel Lebowitz (2006), Gianni Vattimo, (s/f), Teothonio dos Santos (2007), Claudio Katz (2008) y Atilio Borón (2008). István Mészáros vendrá al país en varias oportunidades, mostrará interés por la experiencia en entrevistas y será leído con atención por Chávez. Igualmente, Noam Chomsky, Ernesto Laclau, Tony Negri, Slavoj Žižek manifestarán simpatías. Otros intelectuales se residenciarán por temporadas en el país y se vincularán a centros de pensamiento y áreas de gestión gubernamental, siendo una la misma Harnecker.

<sup>34</sup> En medio de esta sensibilidad, intentarán valoraciones con matices más o menos críticos, intelectuales no militantes, por ejemplo, Roland Denis (2001), Javier Biarreau (2009), Edgardo Lander (2008), Steve Ellner y Daniel Hellinger (2003). Junto con ello, se escribirán una profusión de tesis de postgrado en toda la región y se publicarán incontables revistas y libros con colecciones que recogen la literatura clásica y la renovación del pensamiento crítico.

Será el tiempo de la afirmación de la pulsión socialista alrededor de los contenidos del proyecto nacional, involucrando no solo los espacios intelectuales, sino los movilizados territorios sociales.

Un Chávez más veterano (que lee vertiginosamente los clásicos y renovadores del pensamiento socialista) y ensimismado por la ola solidaria que ha despertado en la izquierda mundial, que lo mira como paradigma de los movimientos antiglobalizadores, arriesgará la lectura del socialismo en el horizonte del pensamiento republicano, tomando cuerpo así lo que terminará por llamarse el socialismo bolivariano.

En adelante, será la zona de tensiones que moverá la disputa ideológica y política. Más cuando asocie estas dos fuentes intelectuales con el catolicismo popular, se apoye preferentemente en la corporación militar y definitivamente haga la apuesta por construir la viabilidad del proyecto desde las sensibilidades de las masas precarizadas.

### 13.

Afirmándose en el liderazgo carismático de la figura central, el chavismo terminará apostando cada vez más por una cultura política en torno a un campo ideológico que reproducirá finalmente en una «teología» ideas del republicanismo, del socialismo y del primer cristianismo, generando una mitología que junta y resignifica memorias subalternas de la religiosidad popular, del igualitarismo campesino y del bolivarianismo épico.

Con ellos intentará articular y cohesionar estos sectores, quedando, entonces, conformado el movimiento para su último itinerario: *un movimiento que se apoya en las políticas redistributivas*, cada vez más en formatos asistencialistas, dirigidas a las masas precarizadas y en la expansión clientelar del empleo público. Campo incapaz de tal propósito, pues sobrevalorando los resultados de las políticas redistributivas y sin transformaciones de las dinámicas productivas, que seguirán reproduciendo las culturas del trabajo de las mismas, terminarán por fortalecer una ética del consumo y socializar la aspiración a la imitación del patrón cultural de las clases medias en el mundo popular.<sup>35</sup>

Y es que desprovistas, entonces, de mapas de referencia para la educación política, recrearán subjetividades esencialmente «patrocinadas» desde el Estado, repitiendo y *construyendo la acción colectiva en la expectativa entre los valores del mercado -identificados con el consumo-*, que los socializa cotidianamente a través de la industria de los medios, percibiéndolos como los únicos mecanismos para progresar en la escala social y el límite objetivo del horizonte de futuro, operando como normas valorativas para aproximarse a la política.

<sup>35</sup> Un balance de las consecuencias de la extensión del consumo en la sociedad de mercado está en Zygmunt Bauman, 1999. Un análisis del funcionamiento (y de la percepción que hacen las elites) de los mecanismos del consumo en la reproducción del patrón cultural de las clases medias se encuentra en Owen Jones, 2012).

**14.**

Hacia adelante todo pareciera indicar que la tensión ideológica y política se resolverá, con el progresivo control de la elite militar de los medios económicos y políticos del Estado, en un congelamiento de la pulsión socialista.

Cada vez más aferrada a la mitologización del ideario de Chávez y a *su uso político*, la nueva «clase gobernante», crecientemente dependiente de la elite militar, intenta sostenerse sirviéndose de los viejos recursos del clientelismo y de la expansión de una burocracia, recreando la tentación de un patrimonialismo<sup>36</sup> y exaltando su identidad política en el imaginario religioso y comunitario para otorgarle legitimidad,<sup>37</sup> colocando al chavismo en el universo cultural de las masas «oprimidas».

Con la desaparición del líder y diluida la disputa, el chavismo acusará un vacío intelectual y terminará degenerando así en un puro redentorismo popular.

### III PARTE

**15.**

Hay tres rasgos que definen en el escenario actual los límites de las dinámicas desencadenadas por el ciclo abierto por el chavismo.

El primerio, *la debilidad en la direccionalidad que se viene imponiendo en la gestión de la economía, en la perspectiva de la ruptura del capitalismo rentístico, y la pérdida de la capacidad estratégica para orientar el curso socialista de la industrialización.*

La perspectiva crecientemente dominante, de «retornar» a una economía de «productores independientes» en una organización simple (lo hemos dicho, asociada de alguna manera al pensamiento de Simón Rodríguez), ha degenerado en un circuito «espurio» de la economía social, fragmentado en pequeñas empresas (industriales, agrícolas y de servicios), con una lógica de baja productividad, escasa innovación tecnológica, alta inversión y precarización del trabajo. Mientras, el sector industrial y agroindustrial, controlado por la burguesía, se conserva estancado y el estatal persiste en su dependencia extractivista, sin que ninguno de estos dos últimos experimente ninguna diversificación significativa.

<sup>36</sup> Fernando Calderón definirá el patrimonialismo que sigue presente en América Latina y representa un obstáculo decisivo para alentar procesos de cambio estructural, teniendo como referencia el caso boliviano, en tanto Estado corporativo controlado por las altas burocracias y tecnocracias que manejan el emporio económico estatal y las relaciones con el mercado, sostenido en el juego clientelar de organizaciones del sector público y de la sociedad a través de mecanismos de prebendas y de empleos, y soportando la legitimidad por medio de la familia y grupos primarios, produciendo en sí mismo cultura que estructura sociabilidades (Calderón, 1999).

<sup>37</sup> Promoviendo una liturgia bolivariana alrededor del líder: «Chávez nuestro que estás en el cielo, en la tierra, en el mar y en nosotros, los y las delegadas/Santificado sea tu nombre/Venga a nosotros tu legado para llevarlo a los pueblos de aquí y de allá/Danos tu luz para que nos guíe cada día/No nos dejes caer en la tentación del capitalismo/Mas líbranos de la maldad y de la oligarquía/Porque de nosotros y nosotras es la patria, la paz y la vida/Por los siglos de los siglos, amén».

Los desafíos de la industrialización, esbozados en los planes de desarrollo, no se han emprendido y la economía prolonga, entonces, un patrón de industrialización concentrado en sectores de producción orientados al consumo y al extractivismo, importando casi todo, y con el Estado absorbiendo y promoviendo el trabajo de peor calidad por medio de la economía social y del empleo público.

Todo parece conspirar para el desarrollo de las fuerzas productivas, vale decir, para la creación de las condiciones materiales y subjetivas de una sociedad socialista. La incapacidad para encarar la gestión industrial promoviendo la innovación tecnológica y del trabajo, expresada, por ejemplo, en la reproducción de un tejido institucional de educación que presta escasa atención en el campo de los recursos humanos a la formación y a la investigación científica y tecnológica, mediante el expediente del «diálogo de saberes» que las equipara (y las reduce) a otro saber como cualquiera y, además, concentra la expansión matricular en campos que engrosan sobre todos profesiones irrelevantes, es una señal que indica que la economía de la transición prolonga el patrón primario exportador y alienta una organizada alrededor de un circuito de producción social endémico.

El segundo, *la desinstitucionalización permanente del espacio social democrático que traslada la acción política a ámbitos estatales carentes de sentido social constructivo, promoviendo lógicas de la integración por mecanismos patrimoniales.*

Las propuestas, que giran desde el manifiesto inicial en torno al despliegue de una democracia directa en la gestión económica y el autogobierno, han tendido a desdibujarse, entre otras cosas, porque las instituciones diseñadas en las experiencias concretadas, simplemente *se han funcionalizado como extensiones del Estado* a través de mecanismos de control financiero y político y, además, porque durante todos estos años no se ha materializado lo que es el corazón de la construcción de la cultura contrahegemónica para Gramsci: el tejido asociativo (círculos de debate, bibliotecas, centros y ateneos) para la educación política que haga posible la socialización de las capacidades sociales para la práctica de tal democracia.

Más aun, porque el ciclo político, afincado ideológica y constitucionalmente sobre coordenadas de una reinención democrática del espacio público, sostenida en la transferencia del poder del Estado y en la participación, tiende en la práctica reformista a mantenerlo. Ello en la medida en que la coexistencia de espacios, que propenden (alcaldías, gobernaciones) a estilos de control burocrático de áreas de las decisiones y emergentes que propician innovaciones en torno a modos de autogobierno (con infraestructuras débiles para llevar adelante la participación), se congela sin haber permitido romper con la cultura política de la sociedad.

El último, *el debilitamiento de la pulsión socialista para orientar el curso de la transición, con la dificultad para pensar las contradicciones alrededor del significado de los socialismos reales, la crisis estructural del capita* (Mészáros, 2001), *los nuevos espacios de construcción de los sujetos potencialmente anticapitalistas.*

La pugna, visible al interior por el control corporativo de la instituciones del Estado, y el achicamiento del nexo político con la sociedad a una pura relación asistencialista con las masas empobrecidas, signan la acción del movimiento en adelante.<sup>38</sup>

## 16.

Mirado en la perspectiva de su evolución, pudiéramos profundizar, entonces, en el análisis del último itinerario.

Los rasgos que se observan en la actualidad dejan ver que, al reducir el espacio a las masas precarizadas, quedó desdibujada la cuestión de *cuáles sectores y fracciones de clase pueden impulsar un proyecto nacional socialista; en otras palabras, el tema ausente en el espacio del debate ideológico y de la organización del chavismo, es el del bloque histórico*. Ello en tanto que lo ha desplazado y simplificado, remitiendo la cuestión al tratamiento tradicional de la hegemonía política en la izquierda: el de las alianzas y las coaliciones.

Con ello, la articulación del proyecto a los efectos culturales y políticos que pueden producir los valores que encierra una identidad nacional entendida como fijación nostálgica de un paraíso perdido.

El socialismo no puede ser la construcción de una mayoría electoral sino, precisamente, de un bloque que esté movido por la aspiración a otra civilización.

La particularidad de las transformaciones productivas y tecnológicas del capitalismo flexible es que de una u otra manera *se trata de una dinámica universalizadora* cuyos cambios registran la reducción del trabajo manual, la multiplicación del trabajo intelectual y el aumento de la educación prolongada, la reconversión industrial, la precarización y tercerización del empleo, la urbanización de la población, el aplastamiento del uso del tiempo de ocio alrededor del consumo, la depredación del ambiente; pero también, la generación de subjetividades antagónicas que se realizan en el trastocamiento de los sentidos de la igualdad y la libertad, de nuevas concepciones del espacio de la vida íntima y pública, de la homogenización de los valores culturales que mueven las sociabilidades de la uniformización del habitus cultural (liberal) globalizado del bienestar.

Es alrededor de estos campos, que son al mismo tiempo los de la crisis estructural del capital, que se ha hecho evidente que la alternativa de un programa radical contrahegemónico está asociado a las luchas que, con cada vez más fuerza, emergen en el ámbito mundial y que dejan a descubierto que ya no es posible apostar al confinamiento nacional. La idea del «socialismo en un solo país» o del «eslabón más débil» ya no indican vías históricamente posibles de realización de la hipótesis comunista.

<sup>38</sup> No por azar va desapareciendo la identificación con el socialismo y hablando cada vez de bolivarianismo.

Y al introducir el argumento de que el capitalismo enfrenta no una de las tantas crisis cíclicas, sino una crisis estructural, salta al la vista, por un lado, que el espacio de las *conflictualidades* es socialmente más amplio y que forma parte de una tendencia que indica el envejecimiento y modifica sustancialmente el programa de la izquierda mundial. Mézáros, entre otros, con notable intuición y agudeza, ha insistido en la necesidad de un otro programa radical.

El chavismo, cada vez más «encerrado» en la construcción de la identidad política, asimilando los imaginarios del subproletariado, por lo demás, confiriéndole una virtualidad «natural» a sus resistencias, en tanto encarnación histórica de las memorias de opresión del pueblo, y a estas memorias el potencial para armar la sociedad posible en la «resurrección» de una identidad originaria, y de resolver así la cuestión aún pendiente del sujeto político, capaz de concluir la construcción de la nación, si bien dota de un mínimo sentido, primario, el accionar de esta clase, ello *resulta insuficiente para hacerse cargo de la dialéctica social del desarrollo del capitalismo y de las contradicciones que lo marcan hoy día*.

Insuficiente, pues, *reduce el valor del socialismo en el proyecto emancipador a, digamos, solo la cuestión nacional y desplaza el tema de la hegemonía a la «vaga» del movimiento popular*, obviando que, si bien puede permitir su maduración, no puede conducir una «reforma intelectual y moral» que involucra en las subjetividades más zonas y más actores.

## 17.

Si nuestras decisiones teóricas y analíticas están bien encaminadas, cabría preguntarse si *el ciclo político, más que formar parte de una alternativa, lo sigue siendo del tiempo del patrón de desarrollo que inaugura el capitalismo rentístico*, correspondiendo sencillamente al momento de la crisis de los medios institucionales (extraeconómicos que controlaban a las clases pobres y neutralizaban su potencialidad conflictiva) sin tocar los resortes materiales del mismo.

Por lo demás, detenido en un remozamiento del extractivismo minero como motor de la acumulación, de la mano de una nueva clase gobernante que, moviéndose en las fronteras de una revolución pasiva, en última instancia, actualiza la herencia del viejo patrimonialismo latinoamericano, cobrando materialidad, por el sujeto social que reivindica y la cultura política que elabora, no como una opción para sortear las encrucijadas abiertas por la crisis histórica que vive la sociedad venezolana.

## Referencias bibliográficas

**Alberto Garrido** (2000). *La historia secreta de la revolución bolivariana*. Mérida, Editorial Venezolana.

**Ahumada, Jorge** (1967). «Hipótesis para el diagnóstico de una situación de cambio social: el caso de Venezuela», en Frank Bonilla y José A. Silva Michelena, eds., *Cambio político en Venezuela. Exploraciones en análisis y en síntesis*. Caracas, Cendes-UCV, Centro de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico de Massachusetts.

**Anderson, Perry** (2003). «Alternativas en la guerra contra el neoliberalismo y el neoimperialismo. La batalla de las ideas en la construcción de alternativas» en *Revista Cuadernos de Nuestra América*, octubre, Ponencia para la Conferencia de Flaco.

**Badiou, Alain** (2012). *A hipótesis comunista*. Sao Paulo, Boitempo Editora.

**Baptista, Asdrúbal** (2010). *Teoría económica del capitalismo rentístico*, Colección Clásicos del Pensamiento Económico Contemporáneo de Venezuela, Caracas, Banco Central de Venezuela.

**Bauman, Zygmunt** (1999). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona, Editorial Gedisa.

**Biardeau, Javier** (2009). «Del árbol de las tres raíces al socialismo bolivariano del siglo XXI ¿una nueva narrativa ideológica de emancipación?». *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, n° 1, vol. 15, Caracas.

**Bilbao, Luis** (2002). *Chávez y la Revolución Bolivariana*. Santiago de Chile, Editorial Aún Creemos en los Sueños.

**Borón, Atilio** (2008). *Socialismo del siglo XXI ¿Hay vida después del neoliberalismo?* Buenos Aires, Ediciones Luxemburg.

**Braga, Ruy** (2012). *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo, Boitempo.

**Buarque de Holanda, Sérgio** (1987). *Visión del Paraíso. Motivos edénicos en el descubrimiento y la colonización de Brasil*. Caracas, Biblioteca Ayacucho.

**Calderón, Fernando** (1999). «El nuevo Estado y la integración social. Reflexiones a partir de la experiencia boliviana». Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, n° 159, enero/febrero.

**Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana** (2005). «Pobreza, nueva pobreza y exclusión social: los múltiples rostros de Caracas». Caracas, Banco Central de Venezuela.

**Casanova Ramón** (2005). *Para una cartografía de las ideas de la transición venezolana. Conversaciones sobre proyecto nacional, estado y política social*. Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social.

**Casanova, Ramón** (2016). «El campo intelectual, el pensamiento socialista y la organización de la cultura en Venezuela. Anotación para su estudio». Caracas, Documento de trabajo.

**Chávez, Hugo** (2014). *Agenda Alternativa Bolivariana*. Caracas, Ediciones Correo del Orinoco.

**Chávez, Hugo** (2007). «El árbol de las tres raíces» en *El libro azul*. Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información.

**Croes, Hemmy** (1973). *El movimiento obrero venezolano. Elementos para su historia*. Caracas, Ediciones Movimiento Obrero.

**Denis, Roland** (2001). *Los Fabricantes de la Rebelión: Movimiento popular, chavismo y sociedad en los años noventa*. Caracas, Primera Línea, Nuevo Sur.

**Dieterich, Heinz** (2006). *Hugo Chávez. El destino superior de los pueblos latinoamericanos y el gran salto adelante. Conversaciones con Heinz Dieterich*. México, Jorale Editores.

**Dieterich, Heinz** (2005). *Chávez y el socialismo del siglo XXI*. Caracas, Instituto Municipal de Publicaciones de la Alcaldía de Caracas.

**Durkheim Emile** (1995). *La división del trabajo social*. Madrid, Akal.

**Elizalde, Rosa María y Luis Báez** (s/f). «Chávez nuestro» disponible en <http://www.rebellion.org>.

**Ellner, Steve y Daniel Hellinger** (2003) eds., *La política venezolana en tiempo de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Caracas, Nueva Sociedad

**Fernandes, Florestan** (1978). *La revolución burguesa en Brasil*. México, Siglo XXI. Consultado agosto 2014.

**Germani, Gino** (1977). *Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Paidós.

**Giordani, Jorge** (2012). *La transición venezolana al socialismo*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.

- Godio, Julio** (1980 y 1982). *El movimiento obrero venezolano*. Caracas, Ateneo de Caracas-Ildis, tomos I, II y III.
- Grupo Areópagos** (2008). *Manifiesto Socialista de Venezuela. Documento para el debate*. Caracas, Grupo Areópagos.
- Guerrero, Modesto Emilio** (2007). *¿Quién inventó a Chávez?* Buenos Aires, Ediciones B.
- Harnecker, Marta** (2004a). «Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004». Documento, Caracas.
- Harnecker, Marta** (2004b). *Venezuela una revolución sui géneris*. Barcelona, El Viejo Topo.
- Harnecker, Marta** (2003). *Militares junto al pueblo*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Fernández Liria, Carlos y Luis Alegre Zahonero** (2006). *Comprender Venezuela, pensar la democracia. El colapso moral de los intelectuales occidentales*. Caracas, Fundación Editorial El Perro y la Rana.
- Jones, Owen** (2012). *Chavs. La demonización de la clase Obrera*. Capitán Swing Libros Madrid.
- Katz, Claudio** (2008). *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Luxemburg.
- Kohan** (2006). «Venezuela y la batalla internacional de la Revolución Bolivariana» <http://www.aporrea.org/tiburon/a9221.html>
- Lander, Edgardo** (2008). «Venezuela. Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo» en Daniel Chávez, César Rodríguez Garabito y Patrick Barrett, eds., *La nueva izquierda en América Latina*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Lamas León, Orlando y Jorge Lagaño Alonso**, comps., (2012). *Los cuentos del arañero*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Lebowitz, Michel** (2006). *Construyámoslo ahora. El socialismo para el siglo XXI*. Caracas, Centro Internacional Miranda.
- Marcano Cristina y Alberto Barrera Tyszka** (2004). *Hugo Chávez sin uniforme. Una historia personal*. Caracas, Debate.
- Marx Carlos** (1976). «La Guerra Civil en Francia» en C. Marx, *F. Engels. Obras Escogidas*. Moscú, Editorial Progreso, tomo II.
- Marx Carlos** (2003). *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid, Fundación Federico Engels.
- Mészáros, István** (2009). *Más allá del capital*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Mészáros, István** (2008). *El desafío y la carga del tiempo histórico. El socialismo en el siglo XXI*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Morse, Richard M.** (1971). *La investigación urbana latinoamericana: tendencias y planteos*. Buenos Aires, Ediciones Siap.
- Oliveira, Francisco de** (2004). «¿Hay vías abiertas para América Latina?» en Atilio A. Borón, comp., *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Pardo, Isaac** (1982). *Esta Tierra de Gracia*. Caracas, Monte Ávila Editores.
- Pereira de Queiróz, María Isaura** (1969). *Los movimientos mesiánicos*. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Purroy, M. Ignacio** (1982). *Estado e industrialización en Venezuela*. Caracas, Vadell Hermanos Editores.
- Rama, Carlos** (1979). *Utopismo socialista (1830-1893)*. Caracas, Biblioteca Ayacucho.
- República Bolivariana de Venezuela** (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. 2007-2013*. Caracas, Presidencia de la República.
- Republica Bolivariana de Venezuela** (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Caracas.
- Rodríguez, Simón** (1990). *Sociedades Americanas*. Caracas, Biblioteca Ayacucho.
- Singer, André** (2012). *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Souza Martins, Jose de** (2011). *A política do Brasil Lúmpen e místico*. São Paulo, Editora Contexto.
- Souza Martins José de** (2008). *A Aparição do Demônio na Fábrica. Origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário*. São Paulo, Editora 34.

**Tablada, Carlos y Wim Dierckxsens** (2006). *Guerra Global: Resistencia mundial y alternativa*. Caracas, Fundación Editorial El Perro y la Rana.

**Tavares, Maria Augusta** (2004). *Os fios (in) visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho*. São Paulo, Cortez.

**Teothonio dos Santos** (2007). *Del terror a la esperanza. Auge y decadencia del neoliberalismo*. Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana.

**Varios** (1992). *Una propuesta alternativa. La UCV ante el país*. Caracas, Ediciones del Rectorado.

**Vattimo, Gianni** (s/f). «He aquí por qué Chávez me ha fascinado» en <http://www.psicologiagrupal.cl>. Consultado marzo 2015.

**Weber, Max** (1974). *Economía y sociedad*. México, tomos I y II, Fondo de Cultura Económica.

**Woods, Alan** (2006). *La revolución bolivariana. Un análisis marxista*. Caracas, Fundación Editorial El Perro y la Rana.

## Seguridad alimentaria en Venezuela: una mirada desde el ciudadano vulnerable

YNGRID CANDELA\*

pp. 125-139

### Fundamentación del proyecto: pobreza y alimentación

Durante muchos años, la pobreza ha sido el móvil para la formulación de las políticas sociales orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través del fortalecimiento de capacidades, para así lograr el desarrollo en áreas como la educación, la salud, la nutrición, entre otras.

Las últimas cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2013a) muestran que, en Venezuela, la prevalencia de pobreza general, medida por ingresos económicos, había disminuido de 48,1 por ciento a 19,3 por ciento entre los años 1997 y 2013; y la pobreza extrema también había disminuido de 27,3 por ciento a 8,8 por ciento, respectivamente.

Este logro en la disminución de la pobreza es atribuido a las políticas sociales, implementadas por el gobierno nacional desde el año 2003, momento en el que se desarrollan los programas compensatorios denominados «Misiones sociales», utilizadas como medios para proveer de recursos económicos, educación, salud, alimentación, ente otros, a la población vulnerable (INN, 2014).

Ante el deterioro socioeconómico en el país y la ausencia de cifras oficiales sobre indicadores económicos y sociales, las universidades Simón Bolívar (USB), Católica Andrés Bello (UCAB) y Central de Venezuela (UCV) realizaron un estudio nacional sobre las condiciones de vida del venezolano (USB, UCAB y UCV, 2015), el cual reportó cifras alarmantes sobre pobreza, reflejadas en 73 por ciento de pobreza general y 49 por ciento de pobreza extrema para el año 2015.

Según Sen (2000), la pobreza es un fenómeno de privación de libertades al ser humano, debido a que impone limitaciones al uso eficiente de los medios, al fortalecimiento de las capacidades y al logro de las libertades. Estas libertades, en el ámbito alimentario y nutricional, podrían interpretarse como un óptimo estado nutricional y de salud, producto del acceso y aprovechamiento adecuado de los alimentos, lo que permite el desarrollo individual y colectivo.

\* Doctora en Nutrición. Profesora-Investigadora del Área de Desarrollo y Salud del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, Universidad Central de Venezuela  
Correo-e: yngripcandela@gmail.com

La condición de pobreza en un hogar tiene relación con la alimentación, porque en la medida que disminuyen los ingresos es mayor el porcentaje que se destina a la adquisición de alimentos. Es por esto que la pobreza por ingresos se mide desde una de las dimensiones de la seguridad alimentaria en el hogar, es decir, desde el acceso económico a un grupo de alimentos que cubren los requerimientos nutricionales de un hogar de cinco miembros en promedio. De lo anterior se deduce que un hogar que no tiene acceso a la canasta alimentaria normativa vive en condiciones de pobreza extrema.

La última cifra publicada por el INE (2014a) sobre el costo de la canasta alimentaria normativa fue de Bs.6.382,62, con una variación promedio, en ese año, de 5,88 por ciento, valor muy superior al del 2008 (1, 47 por ciento). Por esta razón, el Estado se vio en la necesidad de incrementar el salario mínimo de Bs. 799,23 en el 2008 a Bs. 4.889,11 en el 2014.

Desde el año 2014 el INE no publica el costo de la canasta alimentaria normativa, razón por la cual este indicador se toma de la publicación que hace el Centro de Documentación y Análisis para los trabajadores (Cendas, 2015), el cual reportó que, para noviembre del 2015, el costo de la canasta alimentaria fue de 121.853,63; cuando el salario mínimo fue de Bs. 9.648,18.

### **Dimensiones de la seguridad alimentaria**

La seguridad alimentaria es concebida como un estado en el que los miembros de un hogar tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos en cantidad y calidad durante todos los días del año. Estos deben estar acorde a la cultura alimentaria y ser aprovechados biológicamente para lograr un estado nutricional y de salud adecuado (FAO, 2006).

Garantizar la seguridad alimentaria en la población y, en especial, en los grupos socialmente vulnerables, se ha convertido en un reto para los países del mundo. Las metas principales son la reducción de la pobreza y el hambre, junto a otros objetivos que garantizan el desarrollo sostenible y a otros asociados, como los relacionados con educación, saneamiento ambiental y salud (ONU, 2015).

Las etapas tempranas de la inseguridad alimentaria pueden ser captadas a través de métodos cualitativos, que permiten detectarla desde que el individuo percibe que se encuentra en vulnerabilidad alimentaria. Por ejemplo, cuando se observa que el ingreso económico no es suficiente para comprar alimentos para todos los miembros del hogar o que un adulto o niño no come la cantidad y calidad de alimentos que desearía (Lorenzana y Sanjur, 1999).

En el caso de los niños, esta percepción de inseguridad alimentaria se manifiesta en situaciones como «cuando está solo, no come», «jugar o ir a dormir para olvidar el hambre», «falta de agua-luz-gas», «tristeza-preocupación-desesperación», «trabajo infantil», «apoyo en redes familiares», ente otros (Bernal, 2010).

El adulto mayor también expresa vulnerabilidad alimentaria a través de situaciones como «el no poseer suficientes recursos económicos para comprar sus alimentos», «tener limitaciones físicas y cognitivas para alimentarse bien», «dejar de comer cuando siente tristeza o abandono familiar», «sacrificar la compra de alimentos por la necesidad de comprar medicamentos», «no contar con ayuda social para la compra de alimentos», entre otras (Salgado et al., 2011).

El método cuantitativo permite medir la cantidad de alimentos disponibles en el país y en el hogar, la capacidad de compra de los alimentos y las variables ambientales y biológicas que permiten aprovecharlos. Desde este enfoque, la seguridad alimentaria en Venezuela presenta las siguientes características:

### **Disponibilidad de alimentos**

La disponibilidad de alimentos nacional en un país, se reporta en términos de cantidad de calorías y nutrientes como proteínas, grasas, carbohidratos, vitaminas y minerales. El aporte de estos se compara con la necesidad promedio por persona, por día, con la finalidad de establecer si son suficientes.

En la última década, el aporte calórico de la disponibilidad de alimentos se incrementó, siendo catalogada por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), como “suficiente”, razón por la cual en 2012 y 2015, esta agencia internacional, otorga reconocimientos a Venezuela, por logros en seguridad alimentaria (FAO, 2015).

Es importante destacar que, para el año 2012, en el país comenzó el notorio fenómeno de la escasez de alimentos, que desde entonces se ha acentuado, alcanzando cifras en el 2015 nunca antes registradas en el país. Esta disponibilidad calórica está compuesta en un 66 por ciento por alimentos como cereales, grasas y azúcares (INN, 2010, 2013), patrón asociado al desarrollo de enfermedades cardiometabólicas como obesidad, diabetes e hipertensión arterial, principales causas de mortalidad en la población venezolana (MPPS, 2012). También se rescata de la disponibilidad alimentaria, que es adecuada en proteínas, vitaminas y minerales como el hierro, pero inadecuada en calcio (INN, 2013).

Un aspecto que resulta interesante es que la mejora de la disponibilidad de alimentos tiene un fuerte componente de importación hasta el año 2013, pero hacia el año 2015 se produce una fuerte crisis de abastecimiento que impone restricciones a la población en el acceso a los alimentos (Gutiérrez, 2015).

### **El acceso físico y económico a los alimentos**

Se puede afirmar que esta es una de las dimensiones más afectadas de la seguridad alimentaria en Venezuela, considerando la tendencia decreciente del salario real del venezolano

(Gutiérrez, 2015); la alta escasez de alimentos que se ha producido desde el año 2012 ha alcanzado cifras de 30 por ciento en el año 2014 (Gutiérrez, 2015). Esto, acompañado por una alta inflación general (62,17 por ciento) y alimentaria (102 por ciento) (INE, 2014); alto costo de la canasta alimentaria normativa, Bs.15.010,70 (Cendas, 2014); y un salario mínimo por debajo de Bs. 4.889,11 para el mismo año.

De las dimensiones anteriores (disponibilidad y acceso) depende el consumo de alimentos y este puede medirse por: la adquisición de alimentos (consumo aparente), a través de la encuesta de seguimiento al consumo de alimentos (ESCA) (INE, 2014b) y por el consumo real, medido a través de la encuesta nacional de consumo de alimentos (ENCA) (INE, 2013b).

La ESCA (INE, 2014b) refleja que la adquisición de alimentos como harina de maíz precocida, arroz, carne de res, azúcar y pasta, disminuyó entre los años 2003 y 2014, incrementándose la adquisición de pollo, patilla y cambur.

El patrón de consumo de alimentos reportado por Encovi, para los años 2014 y 2015, refleja que en la medida que disminuye el ingreso económico, el patrón de consumo de alimentos es monótono y compuesto por alimentos de alta densidad calórica, como los cereales, bebidas azucaradas y grasas. Lo contrario se observa en los estratos medios y alto, quienes reflejan mayor consumo de alimentos de buena calidad, como frutas, vegetales y los proveedores de proteínas, entre ellos el pescado (USB, UCAB, UCV, 2015).

Los datos anteriores coinciden con lo reportado en la ENCA (INE, 2013b), según la cual los principales alimentos consumidos por la población venezolana son los cereales y las bebidas no alcohólicas, es decir, bebidas azucaradas, cuyo consumo excesivo está asociado a enfermedades cardiometabólicas. Según esta encuesta, el consumo de calorías es adecuado hasta los 29 años, en proteínas hasta los 60 años y es alta en carbohidratos, adecuada en hierro e insuficiente en calcio.

### **Aprovechamiento biológico de los alimentos**

Este va a depender de factores como la calidad de los nutrientes, las condiciones higiénicas de los alimentos, saneamiento ambiental, condiciones de salud del individuo, entre otros.

De esta dimensión se puede destacar que la población venezolana presenta mejoras en las condiciones sanitarias desde el punto de vista cuantitativo (INE, 2011), pero no cualitativo. Es decir, que a pesar de que la infraestructura para el suministro del agua, electricidad y servicios sanitarios ha mejorado, el servicio de calidad y frecuencia sigue teniendo grandes retos.

También existe la tendencia a la disminución de la morbilidad y mortalidad por enteritis y otras enfermedades diarreicas en población menor de cinco años, pero los indicadores de salud en la población se han deteriorado drásticamente en los últimos cinco años. En

materia de inocuidad de alimentos se cuenta con un marco legal que no se traduce en acciones públicas concretas.

Todo lo anterior ha generado lo que denomina Dunn (2008) un «problema tipo fin», de gran magnitud y de alto riesgo para la población, como es el problema de la doble carga de la malnutrición, reflejado en un estado nutricional con déficit (desnutrición) y exceso (sobrepeso y obesidad).

La prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años fue de 3,4 por ciento para el año 2013 (INN, 2014). Este valor, a pesar de ser más bajo que los años anteriores, es clasificado como una prevalencia intermedia (y no baja), según los parámetros establecidos por la Organización Mundial de Salud (OMS).

Retomando la idea anterior, es importante destacar que por encima de este valor se encontraban 15 entidades federales, con la prevalencia de desnutrición más alta en Amazonas (8.63 por ciento) (FAO, 2013). También, para este año, el 13 por ciento de los niños menores de 5 años presentó desnutrición crónica (baja talla para la edad) (FAO, 2013). No existen datos disponibles sobre la deficiencia de hierro y otros micronutrientes esenciales para la población venezolana.

Para el 2010, la malnutrición por exceso (sobrepeso y obesidad) se presentó en 23 por ciento de niños de 7 a 17 años, y en 55 por ciento de los adultos (INN, 2010), lo que ha traído como resultado el incremento de la morbimortalidad por enfermedades cardiometabólicas como diabetes e hipertensión, que representan las primeras causas de muerte en Venezuela (MPPS, 2012).

### **Políticas públicas en alimentación y nutrición**

Estas deben ser diseñadas para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en todas sus dimensiones. Para esto el Estado debe planificar estrategias que garanticen la producción, distribución, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, estableciendo controles en cada una de las fases de la cadena agroalimentaria y su entorno, de tal forma que el ciudadano cuente con suficiencia cuantitativa, cualitativa y permanente.

Cuando el deber ser de las políticas generales falla o estas no llegan a grupos específicos de alta vulnerabilidad, el Estado se ve en la necesidad de implementar políticas compensatorias o de emergencia para atenuar las consecuencias de la inseguridad alimentaria y nutricional. En Venezuela estas políticas se han caracterizado por un alto gasto social, improvisación, fallas en la calidad de la gestión y problemas para la sostenibilidad de los resultados (Aponte, 2014).

Estas políticas también se han caracterizado por ser predominantemente asistencia- listas, limitadas, susceptibles a corrupción, descontextualizadas, con un fuerte componente

de importación de alimentos e incapaces de garantizar el derecho a la alimentación de los ciudadanos.

Dentro de las principales políticas sociales compensatorias que han existido en Venezuela se pueden mencionar (García et al., 2012):

- las que están dirigidas al grupo materno-infantil, escolar, grupos especiales y son de índole económica, como becas o asignaciones de cupones para la compra de alimentos;
- las alimentarias, por ejemplo, que ofrecen un alimento para complementar las calorías o algún nutriente de la dieta;
- las nutricionales, como los suplementos de vitaminas y minerales para prevenir deficiencias específicas y educación nutricional para prevenir y controlar la malnutrición y las enfermedades asociadas a esta.

Desde 2003, estas políticas compensatorias se han concentrado bajo la denominación de misión alimentación, la cual ha contemplado subsidios generales y focalizados, según grupos poblacionales vulnerables, y estrategias para la producción, comercialización, control y aprovechamiento biológico de los alimentos (Onaiver, 2014).

La formulación y gestión de estos programas compensatorios en Venezuela se ha hecho desde el Estado, sin contar con el debido seguimiento y evaluación, con la participación de todos los actores involucrados, en especial del beneficiario, quien puede aportar información valiosa para optimizar estos programas sociales. Dicho esto, las políticas deberían ser construidas por todos los actores involucrados, desde las necesidades del beneficiario, con la capacidad técnica del Estado y la asesoría de expertos.

Como resultado de lo anteriormente expuesto, ente los años 2005 y 2008, el 64 por ciento de los alimentos distribuidos por la misión alimentación eran importados y para el año 2011, el gasto alimentario de los hogares en la misión alimentación, a nivel nacional, era de 4,4 por ciento en Mercal y de 1,2 por ciento en PDVAL (Anido, 2013).

### **Objetivos del proyecto**

Este proyecto tiene como objetivo documentar la evolución de las políticas sociales en seguridad alimentaria y nutricional, con la participación del ciudadano vulnerable, desde su percepción de seguridad alimentaria y su participación en programas compensatorios, procurando la construcción de propuestas para su optimización.

Los objetivos específicos del proyecto son:

- Medir la seguridad alimentaria percibida por grupos vulnerables y su relación con los programas alimentarios a nivel comunitario.
- Documentar las políticas sociales en alimentación y nutrición en Venezuela como estrategia para mejorar el estado nutricional de grupos vulnerables.

- Explorar las experiencias de grupos vulnerables con los programas alimentarios como herramienta para realizar el derecho a la alimentación.
- Construir propuestas para la atención de los problemas alimentarios y nutricionales desde el aporte de los ciudadanos vulnerables.

### **Metodología**

El abordaje se hace desde una aproximación naturalista-constructivista dentro del paradigma post-positivista (Guba y Lincoln, 1989). Es de tipo exploratorio y descriptivo de un fenómeno social, de corte transversal, con diseño de campo, fenomenológico (Hernández et al., 2008), enfocado en las experiencias, opiniones y aportes individuales de los participantes en programas alimentarios compensatorios en zonas rurales, periurbanas y urbanas de Venezuela considerando el año 2003 como punto de partida.

La muestra está compuesta por adultos y niños que se han beneficiado de algún programa alimentario, quienes aportarán información a través de escalas validadas, grupos focales y entrevistas individuales sobre la seguridad alimentaria en el hogar e individual desde sus experiencias, percepciones y opiniones sobre los programas alimentarios y nutricionales y aportes para su optimización.

Los datos serán procesados en programas estadísticos para datos cuantitativos y cualitativos, con la finalidad de extraer la información más relevante que permita construir conclusiones y recomendaciones.

### **Avances del proyecto**

Se realizó una exploración inicial con adultos que participan en un programa de donación de alimentos (Kilito de Amor), en dos Templos de la Iglesia Católica ubicados en El Cementerio-Parroquia Santa Rosalía y en Los Rosales-Parroquia San Pedro, ambas en el municipio Libertador, Caracas, Venezuela.

La investigación se realizó en mes de diciembre de los años 2013, 2014 y 2015, con previo aviso y consentimiento de los participantes que, de forma espontánea y guiados por un especialista, expresaron sus opiniones sobre el conocimiento, percepción y vivencias relacionadas con el cumplimiento del derecho a la alimentación en su hogar. Este grupo de personas se seleccionó de manera intencional, considerando que podrían aportar información valiosa para iniciar el análisis de éste fenómeno (Patton, 1990).

Previo a la actividad se recolectó información sobre los participantes y las características del programa de donación de alimentos, así como la logística más adecuada para captar el mayor número de personas. También como retribución se les obsequió una bolsa con frutas y vegetales, y recomendaciones sobre el mejor aprovechamiento de los alimentos.

Se realizaron 8 grupos focales, en cada año, con 8 participantes en cada uno, hombres y mujeres adultos, y adultos mayores, a quienes se les dio la bienvenida, se les ofreció una merienda y se les explicó la razón de la reunión, así como el hecho de que la sesión iba a ser grabada y que era de carácter confidencial, que solo se usaría con fines académicos y de investigación.

Por lo complejo del fenómeno en estudio, la exploración cualitativa se inició con preguntas generales y abiertas, de tal forma que los participantes expresaran sus propias ideas y experiencias y luego, con base en las ideas planteadas por los participantes, se agregaron las preguntas necesarias para obtener la mayor información posible. A medida que transcurrían las entrevistas, se fue alcanzando el nivel de saturación teórica, que implica la ausencia de nueva información (Corbin y Strauss, 2008).

Las entrevistas fueron guiadas por una Nutricionista, quien realizó preguntas generales: «¿Cómo le ha ido con la bolsa de comida que le dan cada mes?». Los participantes contestaban y discutían entre ellos, ayudados por otras preguntas ejemplificadoras: «Deme un ejemplo de alimentación saludable»; de opinión: «¿Qué opina usted sobre la situación alimentaria actual en Venezuela?»; de conocimiento: «¿Qué sabe usted sobre el derecho a la alimentación?»; de expresión de sentimientos: «¿Cómo se siente cuando no le alcanza la comida?»; entre otras (Hernández et al., 2008).

Las grabaciones se transcribieron, codificando palabras, líneas y párrafos que luego se utilizaron como unidades o segmentos para construir las categorías (Patton, 1990). Estas se analizaron y compararon, para luego integrarlas a una estructura lógica (Corbin y Strauss, 2008), que reflejara la esencia del fenómeno y lograr así la formulación de hipótesis o teorías (Mertenz, 2005) fundamentadas en los datos emergentes (Grounded Theory).

### **Características de los participantes**

El grupo de participantes estuvo compuesto por mujeres y hombres, adultos jóvenes y adultos mayores que acuden a recibir alimentos no perecederos, donados a través de la práctica de la caridad de los feligreses de las parroquias mencionadas.

Estas parroquias se encuentran ubicadas en zonas residenciales y comerciales de Caracas y, a la vez, están rodeadas de áreas marginales o «barrios» a los que se accede a través de transporte rústico.

Estas personas, previo estudio socioeconómico, son seleccionadas por presentar inseguridad alimentaria y vulnerabilidad social: ser madre soltera, un adulto mayor que vive solo, una persona con condición de salud con capacidades físicas reducidas, entre otros aspectos.

Su vestimenta es sencilla y desgastada, en algunos se aprecia poca higiene y descuido en su apariencia. La mayoría lucen introvertidos y con rostro triste, otros más participativos

y con mayor habilidad para desenvolverse; también algunos se quejan de dolencias físicas y problemas familiares, así como del tiempo limitado que tienen para participar en actividades extras en el programa de donación. Una vez iniciada cada sesión, se mostraron abiertos y dispuestos a participar al momento de describir sus vivencias relacionadas con su alimentación.

En todas las sesiones surgieron expresiones relacionadas con inseguridad alimentaria, incertidumbre por la escasez de alimentos y preocupación por situaciones familiares de falta de alimentos, en especial en hogares donde hay niños. Así, a través de las entrevistas, surgieron temas como la alimentación saludable, alimentos que necesitan por no tener acceso económico a ellos o porque no están disponibles en el mercado; el papel que desempeña Mercal como lugar para adquirir los alimentos y el papel que desempeñan las organizaciones comunitarias, tal como el Consejo Comunal, en la solución de los problemas de seguridad alimentaria de las personas.

Al preguntar sobre derechos humanos, la mayoría contestan saber que existen estos derechos y que sirven para proteger a las personas; mencionan en primer lugar el derecho a la vida y luego el derecho a la educación. Algunos refieren que la salud también es un derecho, pero sobre el derecho a la alimentación dicen no tener información y lo manifiestan con expresiones como «no se de qué habla usted», «no lo conozco», «no se nada sobre ese derecho».

Quienes poseen alguna información opinan: «todos tenemos derecho a alimentarnos y debemos protegernos nosotros y a los demás, empezando por la familia, y ser humanitario ayudando a los que están en la calle»; otra persona opina: «todos deberíamos estar bien alimentados, pero hay muchos que a veces no tenemos para comer... si tenemos el almuerzo no tenemos la cena».

Sobre el aspecto de quién garantiza el derecho a la alimentación consideran: “«lo garantizamos nosotros mismos...en el hogar el responsable de la comida es el que trae el ingreso... a veces trabajamos de día y de noche para traer el alimento a la casa... yo misma me garantizo mi alimentación y la de mi familia porque soy madre soltera y soy la jefa del hogar... yo tengo que alimentarme a mi manera, porque no tengo quien me de... yo garantizo la comida en mi casa porque mi hija tiene parálisis cerebral y tengo mucho gasto en su enfermedad y debo trabajar para alimentarla... es una cadena, el cabeza de casa debe traer el dinero para la comida, pero el gobierno es el responsable de garantizar los alimentos, porque la alimentación es un derecho».

La mayoría de los participantes coinciden en que es necesario «comer alimentos saludables para tener salud...como comer vegetales y frutas...no comer mucho azúcar... también depende de la edad y de la salud que tenga la persona para procesar los alimentos, como por ejemplo las personas con diabetes...el médico habla de la alimentación para

controlar la tensión... También comer sano es comer poca sal, pocas grasas porque hace daño... los estudiantes deben alimentarse sano para que rindan en el estudio... pero esto de la alimentación saludable es difícil porque tenemos que hacer magia para comprarlos».

Los participantes refieren que la «bolsa de comida» no alcanza cuando la familia es grande, en especial si hay niños y que tampoco contiene alimentos saludables, sólo alimentos como «harina de maíz precocida, pasta, arroz, granos, avena», entre otros. También refieren que estos alimentos ayudan a compensar las necesidades alimentarias de la familia, pero que siempre falta y no hay suficiente dinero para comprar otros alimentos como carnes o frutas y vegetales.

Una participante se queja diciendo: «los médicos le dicen a uno que tiene que comer frutas y ensaladas, pero cómo hace uno para comprarlos, si el dinero no alcanza... sabemos lo que es una alimentación sana pero la mayoría de la población no la puede adquirir». Para el adulto mayor, uno de los obstáculos para lograr una alimentación saludable es que no le alcanza la pensión: «sueño con que me alcance la pensión para comprar alimentos, pero cuando tengo que comprar los medicamentos no me queda mucho para la comida, por eso a veces como solo granos y arroz».

Los alimentos que consideran necesarios son enfocados desde su necesidad física (porque no tienen acceso a ellos) y emocional (aludiendo que es lo que desearía comer), enfocando tanto la cantidad como la calidad de los mismos.

En el primer caso mencionan la arepa: «extraño una arepa con mantequilla, pero no consigo harina»; también hacen mención de alimentos que son fuente de proteínas y que son los más costosos de la canasta como las carnes, atún, embutidos, el pollo, la leche: «a mi me gustaría comer una sopita de pollo o de carne de vez en cuando... en mi casa hace falta chuleta, carne, pollo... soñamos con tener un poco más de jugo de frutas, ensaladas... también los niños necesitan leche... y los viejitos, avena... lo importante es que no falten los alimentos en la mesa y que alcancen para toda la familia... en mi casa soñamos con tener las tres comidas, porque ahorita tenemos cinco niños y la comida no alcanza... antes se comía bien, ahora la gente come pero no se alimenta... antes había de todo».

Sobre el lugar donde compran los alimentos, la mayoría refiere hacerlo en el mercado popular, en el supermercado, en la bodega, Mercal o «donde se consigan», refiriéndose a la escasez de alimentos como la harina de maíz, el azúcar, la leche y el aceite. «Todo está escaso y se consigue con sobreprecio... también se hacen colas muy largas y hay mucha agresividad en el supermercado cuando se compran los alimentos que están escasos... las personas con discapacidad no deberían hacer colas... aunque si no hay dinero tampoco se puede comprar... a veces opto por no comprar... uno trata de mantener lo que consigue... pero cuando se me acaba el pote de leche para preparar el cereal de los niños, tengo que pagar más de lo que cuesta».

También reportan que han optado por *sustituir los alimentos* que no consiguen por otros parecidos como por el ejemplo «si no encontramos harina de maíz, preparamos panquecas con harina de trigo...si no tengo harina cocino plátano, arroz...por azúcar uso papelón, pero es más caro...para la leche no tengo sustituto... la leche se busca como sea porque los niños necesitan el tetero... a veces le doy al niño la crema de arroz sin leche, porque no consigo» y sobre las marcas de alimentos refieren que, aunque le gustan algunas marcas como «la harina pan, el arroz primor», «hay que comprar la harina Doña Emilia y el arroz Marcos o lo que venga...las mujeres se han preparado para mejorar sus cocimientos con lo que consiguen... y hacen magia en la cocina para prepararlos» señalan.

Hablan de las estrategias para preparar la arepa con otras harinas que son poco conocidas o la que venden en Mercal: «por ejemplo la harina de mercal tengo que prepararla con agua tibia o ponerle harina de trigo y amasar bastante para que la arepa salga buena, también le agrego claras de huevo o mantequilla y agua poco a poco para que no se ponga dura». El problema de la escasez de alimentos lo reportan como incómodo por la inversión de tiempo que requiere, el sobreprecio que deben pagar y las distancias que deben recorrer para encontrar el alimento: «entonces buscamos de negocio en negocio la harina y la leche», recalcan.

Consideran que *tener acceso a los alimentos* es poder comprarlos sin hacer colas, comprarlos a un precio justo: «la harina la tenemos que comprar con sobreprecio» dicen. También consideran que comprar todos los alimentos en un mismo sitio les ahorraría tiempo: «queremos ir a un mismo sitio donde se consigan todos los alimentos». También el acceso económico es deseable porque «de nada vale que haya alimentos y no los pueda comprar... a mí me gustaría tener más dinero para que me alcance para comprar lo que necesitamos en la casa...por eso compro donde sea más barato...los alimentos más caros son el pescado, los vegetales y las frutas, por eso las familias grandes no los pueden comprar. Si estos alimentos fueran más baratos los comeríamos».

Sobre las alternativas para comprar frutas y vegetales, mencionan: «hay unas ferias donde son más económicas y frescas donde uno mismo las escoge...yo compro las frutas más baratas y las rindo con bastante agua para que alcance para todos».

Hacen referencia especial a *Mercal como un lugar donde compran algunos alimentos* más baratos, aunque no todos. «La harina la compro más barata en Mercal», dicen. Allí se compra «pollo, harina de maíz, leche en polvo, azúcar, aceite, caraota, arroz, mantequilla...y otros alimentos de la mesa regional como salsa de tomate, diablito, sardinas, atún», entre otros...que tenemos que comprar para poder comprar los alimentos de la cesta básica. Señala otro: «Por ejemplo si yo quiero comprar harina o leche, tengo que comprar enlatados de la mesa regional, si no, no me venden...eso es muy malo porque uno termina gastando más de lo que debería».

Entre las limitaciones que tiene Mercal, mencionan las largas colas que deben hacer para adquirir los alimentos «debemos hacer colas desde la madrugada o tomar un número la noche anterior... los que viven en el cerro no pueden bajar a esa hora... las colas son muy largas... la gente duerme en la cola, pero a mí me da miedo hacer eso... mi hijo y yo somos discapacitados y no podemos hacer la cola...yo le hago la cola a una señora mayor».

También la frecuencia con la que se realiza el operativo es muy baja: «en Mercal compro los últimos de cada mes o cuando hacen el operativo». Con respecto a la organización de evento, aunque la consideran «buena», refieren no tener control de la compra de cada persona: «los que llegan primero compran de más y ya cuando uno llega no queda casi nada; la gente es desconsiderada, compran más de lo que les corresponde y los demás se quedan sin los alimentos como el pollo o la carne, que a veces traen... los organizadores le venden primero a su familiares y amigos».

También reportan que algunas personas compran en mercal a un precio bajo y luego revenden los alimentos a un precio más alto: «Mercal es una cooperativa de personas que se juntan y compran alimentos subsidiados, y luego vengo y vendo al precio que me da la gana... a veces en la bodega revenden los productos de mercal con sobreprecio». En general opinan que la ventaja de este programa es el bajo costo de algunos alimentos, pero: «Mercal era una opción para comprar, hoy día no sirve».

Sobre las *organizaciones comunitarias* que tienen participación en la alimentación mencionan al Consejo Comunal que tiene la casa de la alimentación, donde: «algunos buscan comida, allí sirven comida a las personas más necesitadas: los adultos mayores, los niños».

Sobre la calidad del servicio de la «casa de la alimentación» o la «cocina comunitaria», opinan que en algunos lugares funciona bien: «en mi comunidad la casa de alimentación sirve bien», pero la mayoría coincide en opinar que: «hay algunas comunidades donde no hay...y donde hay, no funciona... no sirven, la comida llega a la casa de la alimentación y la regalan o la botan... dan dos papas y un pedacito de otra cosa... los viejitos dicen que la comida es mala y que botan mucha comida... antes había cocina comunitaria y se la quitaron al señor porque vendía la comida... no entiendo porque si sube el camión con los alimentos no sirven completo...le pedimos al consejo comunal que busquen de todos los alimentos y que surtan los mercalitos».

Entre los participantes hay quienes refieren *situaciones de hambre* y cuentan sobre la forma de abordarlas: «uno no debe quejarse porque no hay comida, cuando yo estaba criando a mis hijos ellos me preguntaban qué íbamos a cenar y yo les decía, la cena de santa cruz, hágase la cruz y acuéstese a dormir...mi esposo no tenía trabajo y yo no le iba a decir que hiciera cosas malas...yo no voy a robar ni a matar para conseguir la comida...»

él tenía que salir a buscar el empleo. En las noches, aunque sea granos comemos, avena, fororo... a veces no comemos completo, a veces falta algunos alimentos y si estamos enfermos comemos menos».

También reportan *la composición familiar* como una limitación para tener una alimentación justa: «nosotros somos pobres, no tenemos pareja... vivimos en un ranchito con 6 niños y trabajo yo solamente en casa de familia... tenemos 3 niños pequeños que alimentar... yo tengo los nietos que me los dejó mi hija y tengo que trabajar para levantarlos».

Finalmente, ante las situaciones alimentarias adversas opinan «uno tiene que ser conforme... ¡que Dios repare!».

En las vivencias y expresiones anteriores puede observarse un claro deterioro de la seguridad alimentaria en el hogar, en todas sus dimensiones, así como las limitaciones que tienen los programas compensatorios para atender esta situación de carencia extrema de recursos económicos, ente otros, necesarios para el logro de una alimentación suficiente en cantidad y calidad, y que garantice la plena realización del derecho a la alimentación en estos ciudadanos.

Otro de los aspectos que resaltan en sus experiencias son sus deseos sobre la alimentación que les gustaría tener y la forma en que quieren lograr el acceso a alimentos a precio justo, en cantidad y calidad suficientes.

Las políticas compensatorias que ofrece el Estado a este grupo poblacional no cubre sus necesidades y la forma de implementarse no son las más apropiadas, según lo expresado por los participantes. Por esto, es necesario lograr una mayor intervención en el diseño, seguimiento y evaluación de estas políticas, permitiendo que los individuos y la familia asuman responsabilidades en materia de salud y alimentación para el logro de su bienestar y desarrollo (Sifontes, 2007).

## Referencias bibliográficas

**Anido R, J. D.** (2013). «Consumo alimentario y disponibilidades de energía y nutrientes: principales cambios e implicaciones nutricionales», en Gutiérrez S., A. coord., *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*, pp. 211-273, Serie Mayor, vol. 1. Mérida, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones de la ULA..

**Aponte, C.** (2014). «La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012)». Tesis doctoral presentada ante el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.

**Bernal J.** (2010). «Inseguridad alimentaria y hambre en niños: Diseño y validación de instrumento para su estudio». Disponible en: [http://www.dic.coord.usb.ve/Web%20Egresados\\_archivos/TesisDoctoralBernal.pdf](http://www.dic.coord.usb.ve/Web%20Egresados_archivos/TesisDoctoralBernal.pdf). Consultado: enero 2015.

**Corbin, J y A. Strauss** (2008). *Basics of Qualitative Research*. 3rd edition. Thousand Oaks, California, Sage.

**García, M, A. Bravo y M. Bravo de Ruiz** (2012). «Evolución histórica de los programas alimentario nutricionales en Venezuela». *Agroalimentaria*. vol. 18, n° 35, pp.43-59, julio-diciembre.

- Guba, G. y S. Lincoln** (1989). *Fourth generation evaluation*. California, Sage publications, Newbury Park.
- Gutiérrez A.** (2015). «Situación actual del Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV)». Conferencia invitada para el Simposio Gerencia Agrícola en Venezuela: «Realidades, Desafíos y Oportunidades». Organizado por la Universidad del Zulia (LUZ). Disponible en: [http://www.saber.ula.ve/ciaal/presen\\_ponencias/pdf/Gutierrez\\_ponencia\\_LUZ-BOD\\_junio2015.pdf](http://www.saber.ula.ve/ciaal/presen_ponencias/pdf/Gutierrez_ponencia_LUZ-BOD_junio2015.pdf). Consultado: noviembre 2015
- Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores, Cendas** (2015). «Informe Canasta Básica de los Trabajadores». Disponible en: <http://cenda.org.ve/>. Consultado enero 2016.
- Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores, Cendas** (2014). «Informe Canasta Básica de los Trabajadores». Disponible en: <http://cenda.org.ve/>.
- Dunn, William N.** (2008). *Public Policy Analysis. An Introduction*. Englewood Cliff, N.J, Prentice Hall. Fifth Edition.
- FAO** (2015). «Panorama 2014 de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe». Disponible en: [www.fao.org/3/a-i4018s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4018s.pdf). Consultado noviembre 2015.
- FAO** (2013). «Reconocimiento de la FAO a Venezuela». Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/230150/>. Consultado: noviembre 2015.
- FAO** (2006). «Informe de políticas. Seguridad Alimentaria». Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf). Consultado: febrero 2016.
- Hernández, R. C. Fernández-Collado y P. Baptista** (2008). *Metodología de la Investigación*. Cuarta Edición. pp. 849, México, McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística, INE** (2013a). «Pobreza por línea de ingresos». Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=104&Itemid=45](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104&Itemid=45). Consultado: abril 2014.
- Instituto Nacional de Estadística, INE** (2014b). «Encuesta de seguimiento al consumo de alimentos 2012-2014». Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=114&Itemid=38](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=114&Itemid=38). Consultado: abril 2015.
- Instituto Nacional de Estadística, INE** (2014a). «Canasta alimentaria normativa 2008-2014». Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=102&Itemid=32](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=102&Itemid=32). Consultado: abril 2015.
- Instituto Nacional de Estadística, INE** (2013b). «Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos». Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=114&Itemid=38](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=114&Itemid=38). Consultado: abril 2014.
- Instituto Nacional de estadística, INE** (2011). «Censo poblacional y vivienda». Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=95&Itemid=26](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=26). Consultado: febrero 2014.
- Instituto Nacional de Nutrición, INN** (2014). «Perfil alimentario y nutricional 2013-2014». Disponible en: <http://www.inn.gob.ve/inn/wp-content/uploads/2015/06/Perfil-Alimentario-y-Nutricional-2013-2014.pdf>. Consultado: marzo 2015.
- Instituto Nacional de Nutrición, INN** (2013). «Hoja de Balance de Alimentos 2010-2013». Disponible en: <http://www.inn.gob.ve/>. Consultado: abril 2014.
- Instituto Nacional de Nutrición, INN** (2010). «Sobrepeso y obesidad en Venezuela. Prevalencia y factores condicionantes». Disponible en: <http://www.inn.gob.ve/pdf/libros/sobrepeso.pdf>. Consultado: julio 2012.
- Lorenzana P y D. Sanjur** (1999). «Abbreviated measures of food sufficiency validly estimate the food security level of poor households: Measuring household food security», 129:687-692. *The Journal of Nutrition*.
- Ministro del Poder Popular para la Salud (MPPS)** (2012). «Anuario de mortalidad 2012». Caracas – Venezuela. Disponible

en: file:///C:/Users/Benito%20Nieves/Downloads/AnuarioEstadisMPPSVzlaDatos.pdf. Consultado: junio, 2013.

**Oñaiver, E. (2014).** «Exploración cualitativa de los factores intervinientes en el logro de la seguridad alimentaria a escala nacional en Venezuela: 1999-2012». Tesis Doctoral presentada ante la Universidad Simón Bolívar.

**ONU (2015).** «Objetivos de desarrollo sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo». Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Consultado: enero 2016.

**Patton, M. (1990).** *Qualitative evaluation and research methods*. 2ª ed. California: Sage publications.

**Salgado T, Y. Candela y J. Bernal (2011).** «Uso de metodologías mixtas para evaluar el acceso a los alimentos y la vulnerabilidad alimentaria-nutricional en grupos de riesgo». *Anales venezolanos de nutrición*. vol 24, nº 2, pp. 65-71. <http://anales.fundacionbengoa.org/ediciones/2011/2/>. Consultado: marzo 2013.

**Sen, A. (2000).** «El desarrollo como libertad». *Gaceta Ecológica [en línea]* 2000. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501>> ISSN 1405-2849. Revisión: mayo 2015.

**Sifontes, Y. (2007).** «Elementos para la participación comunitaria en nutrición en Venezuela», en *Anales Venezolanos de Nutrición*, vol.20 (1), pp. 30-44.

**Universidad Simón Bolívar (USB), Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Universidad Central de Venezuela (UCV) (2015).** «Estudio de Condiciones de Vida del Venezolano, Encovi, 2014 y 2015 ». Disponible en: <http://www.rectorado.usb.ve/vida/>. Consultado: enero 2016.

## XXXI Congreso Asociación Mexicana de Miembros de Facultades y Escuelas de Nutrición

Puebla-México, abril 2016

MARIANELLA HERRERA CUENCA\*

pp. 141-142

En la ciudad de Puebla, México durante los días 26, 27, 28 y 29 de abril de 2016, se celebró el XXXI Congreso de la Asociación Mexicana de Miembros de Facultades y Escuelas de Nutrición bajo el lema «Retos de la Nutriología en el contexto actual de salud en México».

El contexto de salud en México incluye un importante aumento en la prevalencia de obesidad en diferentes grupos de edades, incluyendo a los niños en edad escolar. Desde esta perspectiva, el congreso abordó temas de nutrición clínica, nutrición comunitaria, nutrición parenteral, educación nutricional, salud pública, políticas públicas, actividad física, obesidad infantil, gestión de marketing en servicios de salud, manejo nutricional de las enfermedades cardiovasculares, diagnóstico emocional del paciente con diabetes, entrevista motivacional para el apego al plan nutricional, nutrición en el adulto mayor, bioquímica de la nutrición y enfoque integral de enfermedades crónicas asociadas a la nutrición como la diabetes tipo 2 y las enfermedades cardiovasculares. Todos estos temas son de relevancia para realizar las intervenciones necesarias en el contexto mexicano e internacional que debe aceptar el reto de prevenir, tratar y controlar la epidemia de obesidad que en las últimas décadas ha sido uno de las mayores preocupaciones desde el punto de vista de salud pública en México.

Nuestra participación en este congreso se dio en el simposio sobre diabetes, donde nos tocó dictar una conferencia titulada: «Desigualdades sociales y enfermedades crónicas, perspectivas desde el derecho a la salud y alimentación, incorporando el componente epigenético». En esta conferencia, abordamos los temas de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación saludable y las repercusiones de los aspectos sociales sobre la violación de los derechos a la salud y alimentación. Es importante señalar que la prevención temprana de las enfermedades crónicas, tales como la diabetes tipo 2, la obesidad o las enfermedades cardiovasculares, incluyen la cobertura de las necesidades básicas. Una vivienda digna, el acceso a los servicios de salud, una política adecuada de empleo que permita salarios dignos,

\* Profesora-Investigadora Jefe del Área de Desarrollo y Salud del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela. Médica- Doctora en Nutrición.  
Correo-e: manyma@gmail.com

el acceso a agua potable y el hecho que los vecindarios sean seguros, van a garantizar un mejor estilo de vida, compatible con la prevención de estas enfermedades.

Un problema planteado en los diferentes simposios de este congreso fue la relación entre la violencia e inseguridad con la falta de ejercicios físicos. El vivir en un área insegura, asediada por malhechores que pueden intimidar a los vecinos, impide el uso corriente de las áreas de uso público y de esparcimiento, por lo que no solo en Venezuela, sino en otros países de la región existe este problema. La actividad física representa un elemento clave para la prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas asociadas a la nutrición y como tal debe considerarse dentro de las políticas públicas cuyo objetivo sea mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Otro punto planteado en varios simposios fue el hecho de que las intervenciones tempranas deben realizarse desde el comienzo de la vida, comenzando por los primeros mil días de vida que incluye el período del embarazo, desde el mismo momento de la concepción hasta los primeros dos años de vida. Es en este lapso que realmente pueden realizarse las más efectivas intervenciones para prevenir futuras enfermedades en la población. Siendo este el momento en el cual la influencia de los factores ambientales inadecuados, como una deficiencia o exceso de los requerimientos nutricionales, participan en la alteración de los fenotipos normales sin alterar la secuencia del ADN (proceso mejor conocido como cambios epigenéticos), se consideró crucial intervenir de manera que se asegure que las condiciones en las cuales transcurre el embarazo sean las adecuadas. Las políticas públicas que deben enfocarse hacia este período crucial del desarrollo no han sido específicas ni se ha realizado el énfasis necesario para la prevención de las enfermedades durante el período fetal.

Entre las conclusiones de cierre, se destacó la importancia de la prevención de las enfermedades crónicas lo más temprano posible, con un esquema que integre: educación, nutrición y salud, para lograr conciencia de la relevancia del estilo de vida y de la adopción de una alimentación saludable. También se concluyó que las políticas públicas deben enfocarse con mas fuerza hacia el área de la prevención, pues es la manera de ahorrar en costos no solo económicos, sino individuales, psicológicos, familiares, sociales y laborales.

El congreso terminó con un evento de gastronomía en el cual se demostró que es posible alimentarse saludablemente, cumpliendo los requerimientos nutricionales y complaciendo el paladar de los individuos, respetando sus gustos, preferencias e idiosincrasia culinaria. Se despidió al final hasta el año 2017, en el cual se realizará un nuevo Congreso de la Asociación Mexicana de Miembros de Facultades y Escuelas de Nutrición (AMMFEN).

## El legado de Henri Poincaré al siglo XX

Biblioteca Teoría e Historia de las Ciencias  
Editorial Losada, S. A. Buenos Aires, 1944

Por JESÚS LÓPEZ\*

pp. 143-145

En el libro *El Legado de Henri Poincaré al Siglo XX* encontramos una compilación de trabajos de este gran matemático, a saber: I) La elección de los hechos; II) El porvenir de las matemáticas; III) La invención en matemática; IV) El azar, V) La relatividad del espacio; VI) La evolución de las leyes; VII) El espacio y el tiempo, y VIII) La moral y la ciencia. En ellos, se recopilan algunas de las contribuciones más significativas de este autor en el campo de la filosofía de la ciencia.

A partir de la relectura del texto y teniendo como foco de atención los modos de pensar estrategias imaginativas, voy a destacar de sus planteamientos los relacionados con la invención en matemáticas y sobre la concepción de la belleza en los procesos de investigación. Ello en atención al acento que hoy en día se coloca en la competencia de la creatividad y en la belleza de las metáforas y analogías, en el proceso de pensamiento estratégico y pensamiento de diseño para la innovación y el cambio organizacional.

En lo que respecta a la creatividad, en los escritos del autor se puede constatar que la génesis de las ideas originales se produce por incubación y que es en el inconsciente donde se resuelve la creación. Hoy en día, a partir del análisis de los escritos de Poincaré, los cuales son el resultado de un proceso sistemático de auto-observación y reflexión sobre sus descubrimientos e invenciones en matemática, se han identificado y sistematizado cuatro fases del proceso creativo: 1) Preparación; 2) Incubación; 3) Iluminación; y 4) Verificación. Bajo esta perspectiva, revisemos el siguiente párrafo de Poincaré:

“Hacia quince días que me esforzaba por demostrar que no podía existir ninguna función análoga a las que he llamado después funciones fuchsianas; estaba, entonces, en la mayor ignorancia; todos los días me pasaba una o dos horas, en mi escritorio, ensayando numerosas combinaciones sin lograr ningún resultado. Una noche bebí café puro, contrariamente a mi costumbre, y no pude conciliar el sueño; las ideas me brotaban en gran número;

\* Profesor Titular del Área de Teoría y Método de la Planificación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: camiseba@gmail.com

sentía como si entrecasasen, hasta que dos de ellas se engancharon, valga la expresión para formar una combinación estable. Por la mañana, había establecido la existencia de una clase de funciones fuchsianas, las que derivan de la serie hipergeométrica; luego, no tuve más que redactar los resultados, lo que sólo me llevo algunas horas». (p. 71)

Según las fases del proceso creativo:

### **Fase de preparación**

«Hacia quince días que me esforzaba por demostrar que no podía existir ninguna función análoga a las que he llamado después funciones fuchsianas; estaba, entonces, en la mayor ignorancia; todos los días me pasaba una o dos horas, en mi escritorio, ensayando numerosas combinaciones sin lograr ningún resultado...

### **Fase de Incubación**

...Una noche bebí café puro, contrariamente a mi costumbre, y no pude conciliar el sueño; las ideas me brotaban en gran número; sentía como si entrecasasen, hasta que dos de ellas se engancharon, valga la expresión para formar una combinación estable...

### **Fase de Iluminación**

...Por la mañana, había establecido la existencia de una clase de funciones fuchsianas, las que derivan de la serie hipergeométrica;...

O cuando señala en el párrafo:

"...Las peripecias del viaje me hicieron olvidar mis trabajos matemáticos;... y en el instante de poner el pie sobre el estribo, me asaltó la idea, sin que al parecer me hubiesen preparado para ellos mis pensamientos anteriores, de que las transformaciones usada por mí para definir las funciones fuchsianas eran idénticas a la de la geometría no euclidea... De vuelta a Caen, con la mente despejada, comprobé el resultado para descargo de mi conciencia" (p. 72)

### **Fase de verificación**

... luego, no tuve más que redactar los resultados, lo que sólo me llevo algunas horas.»

O cuando escribe:

«...De vuelta a Caen, con la mente despejada, comprobé el resultado para descargo de mi conciencia» (p. 72)

En definitiva, en la fase I: se plantea las cuestiones fundamentales que le preocupan y las trabaja durante un tiempo a los fines de explorar combinaciones de pensamientos potencialmente relevantes; en la fase II: deja de trabajar el tema fundamental por un tiempo y propicia que el inconsciente haga su trabajo a través de experimentar y eliminar las combinaciones de pensamientos menos relevantes; en la fase III: las ideas y soluciones le surgen en el momento menos esperado; entendido el pensamiento como un relámpago de la iluminación que lo es todo; y en la fase IV: coloca en tela de juicio las ideas que se le vinieron y las somete a un análisis matemático riguroso. Luego de culminar sus comprobaciones, redactaba el resultado de sus investigaciones.

Otro concepto central en los planteamientos de Poincaré es el de belleza:

«...me refiero a esa belleza más íntima que surge del orden armonioso de las partes, y que una inteligencia pura puede comprender... la belleza intelectual se basta a sí misma y es por ella más que por el bien futuro de la humanidad, quizá, que el sabio se condena a largos y penosos trabajos.

Es, pues, la búsqueda de esta belleza especial, el sentido de la armonía del mundo, quien nos hace elegir los hechos apropiados para contribuir a esta armonía, lo mismo que el artista busca entre los rasgos de su modelo, aquellos que completan el retrato dándole carácter y vida...» (p. 42).

Este concepto de belleza adquiere su relevancia en la fase III del proceso creativo, donde nuestro sentido estético es lo que determina la combinación de pensamientos que se considera relevante. Ello en el marco de una economía de esfuerzos que muestra la belleza del resultado. Es en atención a esta idea que Poincaré sostiene que la invención en las ciencias es similar a la creatividad artística.

Con esta breve reseña he intentado resaltar la profundidad filosófica presente en los planteamientos del matemático Poincaré y propiciar la relectura de su obra. En especial, por la importancia que se le concede, hoy en día, al inconsciente en los procesos creativos y de diseño, y cuyos antecedentes se encuentran en la obra de este autor.

## Autores

### **Carlos Miguel Rodrigues de Caires**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (UCV). Especialista en Gerencia Pública de la Universidad Metropolitana-Unimet- y Magister en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV). Actualmente cursa, en condición de becario, la Maestría de Investigación en Políticas Públicas de la Flacso, Ecuador. Se ha desempeñado académica y profesionalmente en las áreas de planificación pública, análisis del entorno y gestión local. Sus líneas de investigación giran en torno al estudio de los determinantes políticos e institucionales de la participación ciudadana, la gobernanza y el desarrollo local en América Latina.

Correo-e: cmrc1884@gmail.com

### **José María Calderón Rodríguez**

Sociólogo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Specializzazione in Scienza Política, Centro Studi di Scienza Política, Facoltà di Scienza Política, Università degli Studi di Torino (Turín, Italia). Doctorado en Economía, Facultad de Economía, UNAM. Posdoctorado en Economía Pública, Departamento de Hacienda Pública, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular e Investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Responsable de los proyectos «Una cultura para la democracia en México y los demás países de América Latina: lo nacional, lo regional y lo global» (2005-2010); «Fiscalidad y democracia en México» (2010-2013) y «Estado y democracia en América Latina: estructura social, sujetos políticos y sistema impositivo» (2013-2015). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Correo-e: calderonjosema@hotmail.com

### **María Gabriela Merlinsky**

Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Doctora en Geografía (Paris 8). Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y Coordinadora del Grupo de Estudios Ambientales del Área de Estudios Urbanos (GEA-AEU-IIGG). Profesora adjunta Regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Desde 1998 se ha dedicado al análisis y seguimiento de la formación en el campo de las políticas y demandas ambientales en Argentina. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y capítulos de libros referidos a vulnerabilidad, riesgo y ciudad; gestión integrada del agua; acción colectiva, conflictos ambientales y políticas públicas.

Correo-e: merlinsk@retina.ar

### **Melina Ayelén Tobías**

Licenciada en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Sociología Económica en la Universidad Nacional de San Martín. Ayudante de primera en la materia «Metodología de la Investigación I» en la carrera de Trabajo Social, UBA. Actualmente es doctoranda en co-tutela en Ciencias Sociales y Geografía (UBA- Paris III Sorbonne Nouvelle) y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) con sede en el Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Su tema de investigación versa sobre la política del agua urbana, las controversias socio-técnicas y los conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Correo-e: melina.tobias@gmail.com

### **Barbora Vališková**

Politóloga. Estudiante del Doctorado de Ciencias Políticas-Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Letras de la Universidad de Hradec Králové en la República Checa. Se dedica a la investigación de los movimientos sociales, especialmente de los movimientos indígenas en los países andinos. Ha participado en conferencias científicas internacionales (Congreso de ALACIP en Lima, Perú 2015, VI° Congreso de SPV en Praga, República Checa 2015). Realizó dos investigaciones de campo en Bolivia sobre el Movimiento Indígena y sus impactos políticos y dos estadias de investigación en el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS) en Cochabamba entre 2014 y 2015.

Correo-e: barbora.valiskova@uhk.cz.

## Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.
- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.
- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com).
- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.
- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

## Standards for authors

All manuscripts sent to *Cuadernos del Cendes* are subjected to a review by the Editorial Committee to guarantee that they meet normal minimum quality requirements of academic journals, and are consistent with *Cuadernos del Cendes* specific subject area. If the Committee opinion is favorable, the document is sent to arbitration by highly reputed experts, under the double-blind system. Authors will be advised of Arbiters suggestions, if any, following the due confidentiality rules.

Scientific articles to be considered for publication by the Editorial Committee of *Revista Cuadernos del Cendes* should meet the following requirements:

- Only unpublished articles that are not simultaneously submitted to another journal will be considered.
- Proposals must include title of the article, name of the author, a condensed résumé, e-mail address, abstracts both in Spanish and English, three key words, and the name of the related research project. Under no circumstances should the length of the abstracts exceed 850 characters.
- Proposed articles will be 20 to 30 pages long, typewritten in 11 font size, 1.5 line spacing and on letter paper size, including footnotes, tables and bibliography.
- Proposals must be emailed to the Cendes Publications Department: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com)
- When graphics, tables or maps are needed, a black and white version that fits the journals' page-layout must be sent together with the original, indicating the pages and specific places where they are to be inserted.
- Notes should be included as numbered footnotes, separate from bibliographic references.

- Bibliographic references in the text must follow the author-date system, i.e. (Monedero, 2007). When the reference is within quotation marks, the respective page number must follow the year: (Derrida, 2005:128) or in the case of several pages: (Salbuchi, 2005:83-84). All references with their complete data should be listed at the end of the article, in alphabetic order, following the pattern applicable in each case:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

The Editorial Committee does not commit itself to correspond with authors on its decision-making functions.

Authors will receive one issue of the *Revista Cuadernos del Cendes* where their article was published along with five reprints.

## Guía de arbitraje

La *Revista Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes - de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

### **Importancia del tema**

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

### **Aportes al conocimiento del tema**

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

### **Fundamentación de las ideas**

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

### **Coherencia**

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

### **Redacción**

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

## **Bibliografía adecuada y actualizada**

### **Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos**

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

## Arbitration guidelines

*Revista Cuadernos del Cendes* is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes -, Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

### **Importance of the subject**

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

### **New contribution to the theme**

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

### **Conceptual grounds**

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

### **Coherence**

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

### **Writing**

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

**Suitable and updated bibliography is to complement the article****Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.